Élever la barre :

RESPONSABILITÉ ACCRUE

envers la population de l'Ontario

COMMISSION ONTARIENNE DE RÉVISION DES PRATIQUES FINANCIÈRES

Prière d'adresser toute demande de renseignements
concernant le document *Élever la barre : Responsabilité accrue envers la population de l'Ontario* au :

Ministère des Finances
95, rue Grosvenor, Queen's Park
Édifice Frost Nord, 3e étage
Toronto (Ontario) M7A 1Z1
Téléphone : (416) 325-0333

On peut se procurer des exemplaires du document auprès de :
Publications Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1N8
Téléphone : (416) 326-5300
Clients de l'extérieur (interurbains sans frais) : 1 800 668-9938
Téléscripteur (ATS) : 1 800 268-7095

ou
Ministère des Finances 1 800 668-5821
Téléscripteur (ATS) : 1 800 263-7776

Pour obtenir le document en version électronique, prière de consulter
le site Web du ministère des Finances à l'adresse suivante :
http://www.gov.on.ca/FIN/

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2000

ISBN 0-7794-0437-8

The report
Raising the bar : Enhanced accountability to the people of Ontario
is also available in English.

Remerciements

La Commission tient à remercier tous ceux et celles qui ont contribué à ses travaux.

Il s'agit notamment d'un certain nombre de représentants des domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux, tant au gouvernement de l'Ontario qu'à l'extérieur de celui-ci, qui ont comparu devant la Commission et répondu rapidement à des demandes de renseignements supplémentaires, parfois très exhaustives. L'annexe C contient une liste des noms de ceux qui sont passés devant la Commission.

La Commission veut également exprimer toute sa gratitude aux nombreuses personnes qui ont lu les ébauches des chapitres I et II et fourni des commentaires fort utiles. Sans les nommer expressément, nous tenons à souligner l'apport considérable de leur expertise à l'avancement de nos travaux.

Les conseils, les commentaires et l'information fournis par notre conseiller spécial, le vérificateur provincial M. Erik Peters, se sont révélés tout aussi profitables cette fois-ci qu'ils l'ont été en 1995.

Plusieurs membres du personnel du ministère des Finances ont aidé la Commission dans le cadre de ses travaux. Les membres de la Commission ont pu compter sur les conseils judicieux de deux sous-ministres des Finances, en l'occurrence Bryne Purchase, qui a occupé le poste jusqu'en septembre 2000, et Bob Christie, qui a pris la relève. La Commission a tiré grand profit des points de vue exprimés par Gabriel Sékaly, sous-ministre adjoint, Robert Siddall, contrôleur provincial, et Gregg Smyth, directeur de la Direction de l'analyse financière au ministère. Christopher Verney a fourni des conseils et s'est occupé de la coordination administrative. Pour leur part, Zeela Merchant et Tracey Harwood-Lister ont contribué à mener à bien le mandat de la Commission, tout comme l'ont fait Mary Danek et Louise Genchi. Nous tenons à souligner l'efficacité et la compétence de Susan McGovern et Christine Murney, qui ont conçu la version finale du rapport et pris les dispositions nécessaires pour son impression.

En outre, nous tenons à remercier Leslie Thompson, expert-conseil auprès de la Commission, et Catharine Lyons-King de leur précieux apport. Cette dernière mérite des remerciements particuliers pour s'être acquittée, comme en 1995, de la très ingrate tâche de rédiger les ébauches successives du rapport sous le regard attentif de cinq réviseurs exigeants.

Table des matières

Sommaire 7

Introduction 13

L'obligation de rendre compte de la collectivité de transfert 21

La gestion des immobilisations corporelles dans le secteur public 49

Le point sur le rapport de la Commission de 1995 63

Annexes

A. Décret 75

B. Notice biographique des commissaires 77

C. Présentateurs 79

D. Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du Conseil de gestion 81

E. Extraits du Rapport annuel de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation 87

F. Extrait du rapport, *Au-delà des chiffres : Un cadre de gestion et de responsabilisation financières repensé pour l'Ontario, novembre 1995* 102

G. Questions relatives aux rapports sur les immobilisations corporelles dans le secteur public 106

H. Énoncé de positions préliminaires du CCSP : Recommandations 109

I. Exemples de présentations financières 114

J. État de certaines recommandations du rapport de la Commission de 1995 116

K. Bibliographie 119

101-04639/

Sommaire

La Commission est persuadée que les conclusions et recommandations contenues dans le présent rapport aideront le secteur public à combler les attentes des Ontariennes et des Ontariens qui ont demandé un meilleur service en période de restriction financière encore plus grande. Elles doteront les organisations des secteurs de transfert, comme les hôpitaux et les universités, des outils dont ils ont besoin pour relever les très sérieux défis qui les attendent. En outre, elles amélioreront les activités de gestion et les rapports financiers relativement aux éléments d'actif du gouvernement, qui comprennent entre autres les routes et les immeubles. Grâce aux sommes investies en vue d'une reddition de comptes plus rigoureux dans les secteurs importants des paiements de transfert et des immobilisations, il deviendra possible de réaliser des progrès en vue de l'atteinte d'objectifs à long terme, à savoir fournir de meilleurs services publics à moindre coût et permettre à la population ontarienne de mieux comprendre la contribution au bien-être public de l'impôt qu'elle paie.

Le mandat de la Commission

La Commission, s'inspirant des travaux de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières formée en 1995, doit s'acquitter de trois tâches principales, à savoir présenter un rapport au ministre des Finances sur :

- les options permettant d'améliorer les pratiques de gestion financière, de prise de décisions et d'établissement de rapports des principaux partenaires de transfert du gouvernement;
- les options relatives à la présentation de rapport sur les immobilisations corporelles du gouvernement; et
- la réponse du gouvernement aux recommandations formulées par l'ancienne Commission.

Les conclusions de la Commission dans chacun de ces secteurs sont résumées ci-après.

I. L'obligation de rendre compte de la collectivité de transfert

Au lieu de tenter de fournir des ordonnances détaillées visant à améliorer les pratiques des partenaires de transfert, la Commission a fait porter ses efforts sur les principaux éléments qui doivent exister pour veiller à ce que les organisations partenaires de transfert soient dirigées efficacement, répondent aux besoins des clients et rendent compte de leurs activités. Elle a fourni de nombreuses précisions à leur égard et dressé une liste de contrôle pour aider les organisations et leurs intervenants à savoir si ces éléments existent vraiment. Ensemble, ces éléments forment ce que la Commission qualifie de cadre de responsabilisation des organisations partenaires de transfert.

La Commission a également conclu que les grandes organisations des principaux secteurs examinés profiteraient de la constitution d'« offices indépendants d'amélioration du rendement ». Un tel office évaluerait le rendement du secteur concerné et des organisations qui le composent, décèlerait les pratiques exemplaires et les récompenserait, contribuerait à l'intégration des initiatives à l'intérieur du secteur et entre les secteurs et appuierait les mesures de correction qui devront être prises si son évaluation laisse entrevoir des problèmes.

Enfin, la Commission est d'avis que les textes législatifs constituent le moyen le plus efficace d'établir ces mécanismes.

La Commission formule les recommandations suivantes, qui sont décrites de manière détaillée au chapitre I :

Recommandation 1.1. Que le gouvernement exige de la collectivité de paiements de transfert qu'elle adopte un cadre régissant les éléments fondamentaux de l'obligation de rendre compte. Ces éléments comprennent le statut juridique pertinent, la responsabilité ministérielle, la gestion publique, le mandat et l'orientation, la gestion, le lien avec le ministre responsable et les autres bailleurs de fonds, la mesure du rendement, les rapports financiers ainsi que la communication et la transparence, comme il a été question dans le présent rapport.

Recommandation 1.2. Que le gouvernement crée des offices indépendants d'amélioration du rendement pour la collectivité de transfert en accordant une attention particulière aux secteurs des soins de santé, de l'éducation postsecondaire et des services sociaux, qui respecteraient les principes d'objectivité, d'indépendance et de transparence décrits dans le présent rapport.

Recommandation 1.3. Que le gouvernement adopte des lois régissant un cadre de responsabilisation comportant à la fois les éléments fondamentaux de l'obligation de rendre compte et une disposition prévoyant la création d'offices pansectoriels indépendants d'amélioration du rendement, tels que décrits dans le présent rapport.

II. La gestion des immobilisations corporelles

Après avoir examiné les options du gouvernement en matière de rapports financiers sur les immobilisations corporelles, la Commission a conclu qu'il était essentiel de fournir davantage d'information sur les stocks d'immobilisations et sur leur état ainsi que sur les plans de renouvellement, de remplacement et d'aliénation des immobilisations. Grâce à de meilleurs rapports, le public et le gouvernement auraient une meilleure idée des ressources utilisées pour offrir les services publics et les gestionnaires du gouvernement arriveraient à prendre de meilleures décisions sur les investissements à faire pour l'acquisition et l'entretien d'immobilisations corporelles. En outre, la Commission estime que des avantages exceptionnels pourraient découler de la création d'un processus plus exhaustif de gestion des immobilisations fondé sur les pratiques exemplaires en planification, budgétisation, acquisition et entretien des immobilisations corporelles et en établissement de rapports à leur sujet.

La Commission formule les recommandations suivantes, qui sont décrites de manière détaillée au chapitre II :

Recommandation II.1. Que le gouvernement suive les pratiques exemplaires et les principes démontrés dans l'établissement de budgets internes pour les dépenses en immobilisations et l'entretien des immobilisations afin d'optimiser les avantages à tirer des investissements et de veiller à l'utilisation optimale des ressources publiques. Il devrait notamment confier à un organisme central la coordination des plans, utiliser la méthode du coût complet sur le cycle de vie, estimer les coûts permanents des projets, recourir à des mécanismes d'identification et de correction des arriérés de travaux d'entretien, aligner le budget en immobilisations sur les objectifs de la politique et l'attribution optimale des ressources et songer à faire participer le secteur privé chaque fois que son intervention est justifiée.

Recommandation II.2. Que le gouvernement commence dès maintenant à recueillir des données sur le stock d'immobilisations corporelles et adopte dans les plus brefs délais les normes actuelles du CCVSP en matière de rapport sur les immobilisations corporelles.

Recommandation II.3. Que le gouvernement adopte les normes mises à jour du CCSP en matière de rapports financiers sur les immobilisations corporelles lorsque la version finale sera publiée.

410

I. L'obligation de rendre compte de la collectivité de transfert

Au lieu de tenter de fournir des ordonnances détaillées visant à améliorer les pratiques des partenaires de transfert, la Commission a fait porter ses efforts sur les principaux éléments qui doivent exister pour veiller à ce que les organisations partenaires de transfert soient dirigées efficacement, répondent aux besoins des clients et rendent compte de leurs activités. Elle a fourni de nombreuses précisions à leur égard et dressé une liste de contrôle pour aider les organisations et leurs intervenants à savoir si ces éléments existent vraiment. Ensemble, ces éléments forment ce que la Commission qualifie de cadre de responsabilisation des organisations partenaires de transfert.

La Commission a également conclu que les grandes organisations des principaux secteurs examinés profiteraient de la constitution d'« offices indépendants d'amélioration du rendement ». Un tel office évaluerait le rendement du secteur concerné et des organisations qui le composent, décèlerait les pratiques exemplaires et les récompenserait, contribuerait à l'intégration des initiatives à l'intérieur du secteur et entre les secteurs et appuierait les mesures de correction qui devront être prises si son évaluation laisse entrevoir des problèmes.

Enfin, la Commission est d'avis que les textes législatifs constituent le moyen le plus efficace d'établir ces mécanismes.

La Commission formule les recommandations suivantes, qui sont décrites de manière détaillée au chapitre I :

Recommandation I.1. Que le gouvernement exige de la collectivité de paiements de transfert qu'elle adopte un cadre régissant les éléments fondamentaux de l'obligation de rendre compte. Ces éléments comprennent le statut juridique pertinent, la responsabilité ministérielle, la gestion publique, le mandat et l'orientation, la gestion, le lien avec le ministère responsable et les autres bailleurs de fonds, la mesure du rendement, les rapports financiers ainsi que la communication et la transparence, comme il a été question dans le présent rapport.

Recommandation I.2. Que le gouvernement crée des offices indépendants d'amélioration du rendement pour la collectivité de transfert en accordant une attention particulière aux secteurs des soins de santé, de l'éducation postsecondaire et des services sociaux, qui respecteraient les principes d'objectivité, d'indépendance et de transparence décrits dans le présent rapport.

Recommandation I.3. Que le gouvernement adopte des lois régissant un cadre de responsabilisation comportant à la fois les éléments fondamentaux de l'obligation de rendre compte et une disposition prévoyant la création d'offices pansectoriels indépendants d'amélioration du rendement, tels que décrits dans le présent rapport.

II. La gestion des immobilisations corporelles

Après avoir examiné les options du gouvernement en matière de rapports financiers sur les immobilisations corporelles, la Commission a conclu qu'il était essentiel de fournir davantage d'information sur les stocks d'immobilisations et sur leur état ainsi que sur les plans de renouvellement, de remplacement et d'aliénation des immobilisations. Grâce à de meilleurs rapports, le public et le gouvernement auraient une meilleure idée des ressources utilisées pour offrir les services publics et les gestionnaires du gouvernement arriveraient à prendre de meilleures décisions sur les investissements à faire pour l'acquisition et l'entretien d'immobilisations corporelles. En outre, la Commission estime que des avantages exceptionnels pourraient découler de la création d'un processus plus exhaustif de gestion des immobilisations fondé sur les pratiques exemplaires en planification, budgétisation, acquisition et entretien des immobilisations corporelles et en établissement de rapports à leur sujet.

La Commission formule les recommandations suivantes, qui sont décrites de manière détaillée au chapitre II :

Recommandation II.1. Que le gouvernement suive les pratiques exemplaires et les principes démontrés dans l'établissement de budgets internes pour les dépenses en immobilisations et l'entretien des immobilisations afin d'optimiser les avantages à tirer des investissements et de veiller à l'utilisation optimale des ressources publiques. Il devrait notamment confier à un organisme central la coordination des plans, utiliser la méthode du coût complet sur le cycle de vie, estimer les coûts permanents des projets, recourir à des mécanismes d'identification et de correction des arriérés de travaux d'entretien, aligner le budget en immobilisations sur les objectifs de la politique et l'attribution optimale des ressources et songer à faire participer le secteur privé chaque fois que son intervention est justifiée.

Recommandation II.2. Que le gouvernement commence dès maintenant à recueillir des données sur le stock d'immobilisations corporelles et adopte dans les plus brefs délais les normes actuelles du CCVSP en matière de rapport sur les immobilisations corporelles.

Recommandation II.3. Que le gouvernement adopte les normes mises à jour du CCSP en matière de rapports financiers sur les immobilisations corporelles lorsque la version finale sera publiée.

III. Le point sur le rapport de la Commission de 1995

Dans son évaluation de la réponse du gouvernement au rapport de la Commission de 1995, la Commission a constaté que les recommandations avaient en grande partie été adoptées ou étaient sur le point de l'être. Plus précisément :

- les prévisions budgétaires sont expressément prudentes et comprennent des réserves pour éventualités; les réserves inutilisées servent à réduire le déficit annuel ou à rembourser la dette provinciale;

- le gouvernement a éliminé le déficit annuel en 1999-2000 et adopté un plan de réduction de la dette;

- la planification des activités et la mesure du rendement sont appliquées à grande échelle dans les ministères; et

- le gouvernement a entériné les politiques et pratiques comptables recommandées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) à l'égard du budget et du rapport trimestriel *Finances de l'Ontario*, et est en voie d'adopter un seul et même système financier.

La Commission reprend trois recommandations qui n'avaient pas encore été adoptées (les recommandations III.1, III.2 et III.3, ci-dessous). Elle en reprend quatre autres, après les avoir modifiées (recommandations III.4, III.5, III.6 et III.7, ci-dessous).

Recommandation II.4. Que le gouvernement recueille immédiatement l'information nécessaire pour effectuer des évaluations concrètes des besoins non comblés en matière de travaux d'entretien des immobilisations corporelles conformément aux suggestions courantes du CCSP et qu'il publie cette information dans tous les documents pertinents, ce qui comprend sans toutefois s'y limiter, le budget provincial et qu'il s'en serve aux fins de la gestion interne.

Recommandation II.5. Que le gouvernement, à mesure qu'évolue la compréhension des questions entourant la gestion des travaux d'entretien reportés et les rapports sur le sujet et que surgissent des pratiques exemplaires, intègre ces éléments dans ses pratiques de gestion et publie des rapports sur ces initiatives et que le gouvernement, lorsque le CCSP aura mis au point des normes dans le domaine des travaux d'entretien reportés, adopte ces normes aux fins des rapports qu'il présente aux contribuables de l'Ontario.

III. Le point sur le rapport de la Commission de 1995

Dans son évaluation de la réponse du gouvernement au rapport de la Commission de 1995, la Commission a constaté que les recommandations avaient en grande partie été adoptées ou étaient sur le point de l'être. Plus précisément :

- les prévisions budgétaires sont expressément prudentes et comprennent des réserves pour éventualités; les réserves inutilisées servent à réduire le déficit annuel ou à rembourser la dette provinciale;
- le gouvernement a éliminé le déficit annuel en 1999-2000 et adopté un plan de réduction de la dette;
- la planification des activités et la mesure du rendement sont appliquées à grande échelle dans les ministères; et
- le gouvernement a entériné les politiques et pratiques comptables recommandées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) à l'égard du budget et du rapport trimestriel *Finances de l'Ontario*, et est en voie d'adopter un seul et même système financier.

La Commission reprend trois recommandations qui n'avaient pas encore été adoptées (les recommandations III.1, III.2 et III.3, ci-dessous). Elle en reprend quatre autres, après les avoir modifiées (recommandations III.4, III.5, III.6 et III.7, ci-dessous).

Recommandation III.1 : Que le gouvernement soumette, dans le cadre de son budget annuel, un plan d'activités de trois ans qui :

- présente de façon assez détaillée les buts et priorités afin de pouvoir servir de documents de base aux différents ministères dans la planification de leurs activités;
- précise les objectifs visés par le gouvernement dans la poursuite de performances efficaces et efficientes de même que la façon dont seront mesurés les progrès vers l'atteinte de ces objectifs;
- rend compte des progrès accomplis par rapport aux buts, et explique les raisons ayant motivé la modification du plan antérieur; et
- fait état des recettes, des dépenses et des prévisions économiques pour l'exercice à venir ainsi que les deux exercices suivants.

Recommandation III.2 : Que l'exigence de présentation de plans d'activités par le gouvernement, les ministères et les organismes soit régie par la loi.

Recommandation III.3 : Que le rapport annuel du gouvernement et les Comptes publics soient soumis au plus tard 120 jours après la fin de l'exercice, mais de préférence dans les 90 jours.

Recommandation III.4 : Que le budget du gouvernement soit achevé et que son plan d'activités soit en place avant le début de l'exercice financier, que le plus possible d'information sur les affectations soit fournie aux ministères et aux partenaires de transfert avant le début de l'exercice financier et que le budget (incluant le plan d'activités) soit déposé à l'Assemblée législative dans les plus brefs délais.

Recommandation III.5 : Que le gouvernement et les participants des principaux secteurs de transfert élaborent de meilleurs systèmes de partage de l'information concernant les tendances socio-économiques susceptibles, à plus long terme, de se répercuter fortement sur la capacité de la province à fournir d'importants services, et qu'ils collaborent en vue d'adopter des mesures intégrées à l'égard de ces systèmes, et que le budget et d'autres documents publics décrivent les résultats de ces initiatives.

Recommandation III.6 : Que le gouvernement adopte les normes du CCSP à l'égard du Budget des dépenses et de toutes les sections pertinentes des Comptes publics.

Recommandation III.7 : Que le rapport trimestriel *Finances de l'Ontario* fournisse, outre la mise à jour sur la situation financière comparativement au plan budgétaire, des résultats cumulatifs réels pour l'exercice par rapport aux données cumulatives réelles de l'exercice précédent.

Conclusion

Tant les tensions courantes que les défis considérables qui attendent le secteur public au détour exigent que soient lancées des initiatives mûrement réfléchies visant à améliorer la qualité des services et la reddition de comptes à leur égard. La Commission demande au ministre des Finances, à ses collègues au Cabinet et à la haute direction du gouvernement et de la collectivité de transfert de concerter leurs efforts en vue d'adopter les recommandations contenues dans le présent rapport. La Commission est convaincue que ces recommandations permettront de réaliser de très grands progrès en matière d'amélioration de la qualité de vie des Ontariennes et des Ontariens, tout en fournissant des renseignements plus clairs sur la manière dont les objectifs sont définis et sur les ressources qui sont utilisées pour les atteindre.

Conclusion

Tant les tensions courantes que les défis considérables qui attendent le secteur public au détour exigent que soient lancées des initiatives mûrement réfléchies visant à améliorer la qualité des services et la reddition de comptes à leur égard. La Commission demande au ministre des Finances, à ses collègues au Cabinet et à la haute direction du gouvernement et de la collectivité de transfert de concerter leurs efforts en vue d'adopter les recommandations contenues dans le présent rapport. La Commission est convaincue que ces recommandations permettront de réaliser de très grands progrès en matière d'amélioration de la qualité de vie des Ontariennes et des Ontariens, tout en fournissant des renseignements plus clairs sur la manière dont les objectifs sont définis et sur les ressources qui sont utilisées pour les atteindre.

Introduction

Dans le mandat qu'il lui a confié, le ministre des Finances, a demandé à la Commission ontarienne de révision des pratiques financières de fournir de l'orientation dans des domaines que le lecteur de l'extérieur pourrait juger vagues et même abstraits, à savoir les activités et l'obligation de rendre compte des « principaux partenaires de transfert » ainsi que l'établissement de rapports présentés par la province sur les sommes investies dans les immobilisations corporelles. La Commission, composée de cinq membres de la profession comptable et du milieu des affaires, devait également se prononcer sur la réponse du gouvernement aux recommandations qui ont été faites par la Commission ontarienne de révision des pratiques financières constituée en 1995. (Vous trouverez à l'annexe A du présent rapport l'énoncé complet du mandat et, à l'annexe B, la notice biographique des commissaires.)

Même si beaucoup d'Ontariens et d'Ontariennes ne connaissent pas bien les termes utilisés pour décrire les deux premières tâches de la Commission, rares sont ceux qui n'en voient pas des exemples concrets dans leur vie de tous les jours. Les organisations partenaires de transfert sont les commissions scolaires qui exploitent les écoles où se rendent les enfants de l'Ontario pour apprendre à lire et à écrire, elles sont les universités et les collèges qui préparent les jeunes adultes à intégrer le monde de travail et aux travailleurs à améliorer leurs compétences; elles sont les hôpitaux où nous recevons des soins lorsque nous sommes blessés ou malades, elles sont les organismes sociaux qui aident les familles à prendre soin à domicile de leurs proches qui sont handicapés ou qui ont un retard de développement.

Les immobilisations corporelles sont tout aussi essentielles à la prestation de services publics. Parmi celles appartenant au gouvernement provincial, mentionnons les routes, les ponts et les tunnels servant à acheminer les marchandises vers les marchés et les travailleurs vers leur lieu de travail, les systèmes informatiques et téléphoniques qui nous permettent d'avoir accès plus facilement et rapidement aux services gouvernementaux et les immeubles qui abritent les fonctionnaires. Dans ce que nous appelons le secteur public élargi – les services fournis par les partenaires de transfert dont il a déjà été question –, les immobilisations corporelles désignent les hôpitaux, le matériel médical de haute technologie, les salles de cours des universités et des collèges, les laboratoires, les écoles et une myriade d'autres installations que nous voyons et utilisons quotidiennement.

Les contribuables ontariens fournissent chaque année des milliards de dollars qui servent à financer les partenaires de transfert et les immobilisations corporelles. Paradoxalement, la Commission a constaté qu'en dépit de la présence de ces éléments dans nos vies quotidiennes, nos connaissances sur le sujet, du moins en ce qui a trait à la gestion financière, sont restreintes. Nous savons pertinemment le montant que nous payons en impôt et nous utilisons les services fournis par les organisations partenaires de transfert et les biens matériels. Mais savons-nous quels rapports existent entre eux? Avons-nous une idée de l'efficacité avec laquelle la province et ses partenaires de transfert – qui s'unissent pour former cette entité « tentaculaire » qu'est le secteur public – exercent leurs activités? Savons-nous si l'hôpital situé à un kilomètre de chez nous utilise son matériel et son effectif aussi efficacement que celui situé à l'autre bout de la ville? Sommes-nous convaincus que l'école du quartier fournit à nos enfants un enseignement

répondant aux mêmes normes que celles des écoles semblables ailleurs dans la ville? Les garçons ou les filles qui sont sur le point de recevoir leur diplôme d'études secondaires savent-ils quels sont les buts et les objectifs des universités de la province et connaissent-ils la capacité de chacune à les préparer à exercer la profession qu'ils ont choisie? Sommes-nous certains que le système de soins de santé pourra répondre aux besoins médicaux d'une population qui vieillit rapidement et que nos collèges et universités tiendront le coup malgré des niveaux d'utilisation jamais vus?

Les organisations bénéficiaires de paiements de transfert ont instauré plusieurs mécanismes qui assurent la comptabilisation adéquate des sommes reçues. Ces organisations et les ministères qui les subventionnent ont conclu divers genres d'accords qui énoncent les attentes et décrivent les conséquences si celles-ci ne sont pas atteintes. On admet généralement qu'il est essentiel que les organisations intègrent certains éléments et structures, notamment de saines pratiques de gestion publique, un énoncé de la mission de l'organisation qui a été expliqué à tous et est compris de tous ainsi que des repères en matière de rendement.

Toutefois, au chapitre de la prestation des services publics, la Commission déplore l'absence d'un cadre qui regroupe ces divers éléments, explique clairement la marche à suivre pour satisfaire à chacune des exigences et décrit les liens qui unissent les parties en cause (par exemple les fournisseurs de services, les bailleurs de fonds et les utilisateurs). Qui plus est, les éléments qui existent ne sont soumis à aucune loi. Or, la Commission estime que des lois doivent être adoptées pour assurer une meilleure reddition de comptes. Enfin, la Commission a constaté que la complexité des grands secteurs de transfert compliquait la mesure du rendement du secteur dans son ensemble et la comparaison du rendement des organisations formant chaque secteur. Il devient également difficile de voir et de comprendre les liens à l'intérieur d'un secteur donné et entre les secteurs, ainsi que d'en tirer profit.

Ce manque de clarté marque également les investissements que la province fait dans les immobilisations corporelles, bien qu'en l'occurrence, il s'agisse d'un legs des pratiques comptables du secteur public. Selon ces pratiques, seule l'année d'acquisition de l'immobilisation compte, et ce, même si celle-ci doit être en service pendant des décennies. Après leur acquisition, les immobilisations semblent disparaître des registres de la province, on ne signale pas dans quel état elles se trouvent et on ne parle pas des travaux d'entretien qui n'ont pas été entrepris. De plus en plus, les gouvernements prennent conscience de l'incidence qu'ont les pratiques en matière de rapports financiers sur le comportement et de la nécessité de mettre à jour des pratiques qui sont généralement acceptées dans le secteur public. En l'absence de tels changements, les contribuables n'ont aucune idée des immobilisations appartenant à la province, de leur état et des éventuels plans pour assurer leur réparation, leur renouvellement ou leur remplacement.

Tensions actuelles, défis futurs

Lorsqu'elle a été formée pour la première fois en 1995, la Commission ontarienne de révision des pratiques financières a constaté que le gouvernement devait de toute urgence restreindre les dépenses et la dette et, à plus long terme, traiter des facteurs démographiques susceptibles d'exercer de fortes tensions sur les services publics de la province.

Cinq ans plus tard, la situation financière de la province est beaucoup moins incertaine. Le déficit annuel a été éliminé au cours de l'exercice 1999-2000 et le gouvernement a formulé un plan de réduction de la dette. Si la croissance économique y est pour quelque chose, il ne faut pas oublier les efforts déployés pour réduire et réorienter les dépenses. En ce qui concerne les partenaires de transfert, ces efforts se sont traduits par la modification du financement fourni par la province et, dans certains cas, par une réduction de la part de financement provincial. Les organisations partenaires de transfert, ainsi que les ministères, ont dû à la fois trouver des solutions de rechange aux anciens mécanismes de financement – en exploitant de nouvelles sources de recettes, par exemple – et concevoir des moyens plus efficaces de fournir les services. Nombre d'organisations du secteur public poursuivent leurs efforts en ce sens.

Par ailleurs, les défis démographiques imminents signalés par la Commission en 1995 se sont rapprochés de cinq ans. Au cours des 10 à 20 prochaines années, le vieillissement de l'énorme cohorte des baby-boomers entraînera le départ de centaines de professeurs et d'enseignants. D'autres facteurs, comme le besoin accru de formation permanente, exigeront des changements radicaux de la manière de dispenser l'enseignement supérieur. L'arrivée de la « double cohorte », cette explosion attribuable à l'élimination de la dernière année d'études secondaires, ne fera qu'exacerber les tensions sur le secteur de l'éducation.

En prenant de l'âge, les baby-boomers retraités augmenteront les pressions sur le réseau de soins de santé et de services sociaux à un moment où nombre de médecins eux-mêmes abandonneront leur pratique. Les changements sociaux ont déjà pour effet de réduire le nombre de personnes âgées prises en charge au sein de l'unité familiale. Les familles plus petites, la plus grande mobilité et une plus grande participation des deux conjoints au marché du travail accéléreront la demande de services appuyés par le gouvernement pour répondre aux besoins en logement et autres besoins des personnes âgées. Selon les estimations du gouvernement et des organisations-cadres de soins de santé, le vieillissement de cette vaste cohorte exigera du gouvernement qu'il augmente considérablement les dépenses relatives aux hôpitaux et aux autres services de santé.

La Commission est d'avis que le moment est venu de s'attaquer à ces défis. Les organisations et les secteurs doivent se concentrer sur leurs objectifs, à court et à long terme, et sur la manière optimale de les atteindre, de même que sur les mécanismes d'évaluation et d'amélioration constantes de leur rendement, tout en respectant leurs budgets. La Commission estime que cette orientation permettra aux partenaires de transfert de traiter des tensions actuelles et les préparera à relever les défis qui les attendent. Dans le cadre de ses travaux, elle a tenté de cerner les structures, les cadres et les principes qui appuieront au premier chef ces efforts.

Bâtir sur une assise solide

La troisième tâche prévue au présent mandat – soumettre un rapport sur la réponse du gouvernement aux recommandations de la Commission en 1995 – a constitué un excellent point de départ pour les activités de la Commission en 2000. L'examen a servi de rappel du changement de l'orientation de la culture du gouvernement préconisé par la Commission précédente qui délaisserait les processus en faveur des résultats, ainsi que de preuve que le virage est bel et bien amorcé. Outre la situation financière améliorée dont il a été question

ci-dessus, la Commission a constaté qu'en adoptant les recommandations de la Commission de 1995, le gouvernement provincial s'était rapproché d'un modèle plus efficient de planification et de prestation des services ainsi que de gestion de ses finances. Les plans d'entreprise des ministères qui renferment des mesures du rendement et des évaluations des activités antérieures sont maintenant produits à large échelle, les rapports financiers du gouvernement respectent les normes du secteur recommandées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, un plan est en voie d'élaboration pour fournir à la province un système unique de gestion financière et une approche plus prudente et transparente caractérise la préparation du budget et d'autres documents financiers.

La portée du mandat en 1995 se limitait aux activités de la fonction publique ontarienne, soit les ministères et les organismes. Elle n'englobait pas les partenaires de transfert qui reçoivent des paiements correspondant aux deux tiers du budget provincial. En ce qui a trait à la comptabilité et aux rapports financiers, la Commission de 1995 n'avait pas à examiner en profondeur les immobilisations corporelles, à l'égard desquels les normes visant les entités gouvernementales évoluent depuis quelque temps. Ensemble, les paiements aux partenaires de transfert et les dépenses directes en immobilisations corporelles ont compté pour près de 40 milliards de dollars pour l'exercice clos le 31 mars 2000.

Prolongement naturel et nécessaire

Devant des enjeux si appréciables, en termes financiers de même qu'en ce qui concerne l'incidence sur la vie quotidienne des Ontariens, il était tout à fait naturel et nécessaire que la présente Commission poursuive sur la lancée des travaux menés par la Commission précédente dans le cadre de sa recherche de moyens d'améliorer la reddition de comptes par les personnes et organisations qui dépensent les impôts provinciaux. Lorsqu'elle a examiné les secteurs des partenaires de transfert, qu'elle désigne par le vocable « collectivité de transfert » lorsqu'ils sont pris collectivement, la Commission a commencé par la plaque tournante du rapport de 1995, c'est-à-dire les mérites de bonnes pratiques de planification des activités et d'évaluation du rendement. Toutefois, lors de ses rencontres avec les organisations de la collectivité de transfert et les ministères desquels elles relèvent ainsi que dans le cadre des autres travaux de recherche qu'elle a menés, la Commission a tôt fait de constater les défis uniques soulevés par la taille et la complexité des secteurs des partenaires de transfert ainsi que par la diversité des organisations qui les composent. Cette situation est surtout attribuable au délai imparti à la Commission, qui l'a contrainte à formuler des recommandations globales s'appliquant à l'ensemble des secteurs. La Commission a relevé le défi en énonçant un cadre conceptuel qui explique les besoins des divers secteurs et les questions particulières susceptibles de se poser au moment d'appliquer les recommandations.

L'actuelle Commission a abordé l'examen des rapports financiers sur les immobilisations en appliquant un point de vue très semblable à celui de son prédécesseur : en ce qui concerne les gouvernements au Canada, l'orientation fournie par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public se traduira vraisemblablement par des politiques utiles et pertinentes dans le contexte du secteur public et, avec le temps, assurera une certaine homogénéité entre les gouvernements et au sein d'un même gouvernement. Toutefois, au moment de formuler des recommandations précises, la Commission a également dû reconnaître que la gestion des volets financiers des

immobilisations corporelles est assez complexe et que des pratiques et des principes nouveaux ne cessent de faire leur apparition. Certains d'entre eux pourraient se révéler extrêmement utiles pour la province lorsqu'ils auront fait l'objet de recherches plus poussées et auront été perfectionnés. Les recommandations de la Commission incitent donc la province à continuer de se montrer réceptive à l'évaluation et à l'adoption des pratiques exemplaires, surtout dans des domaines tels que la planification de projets où les cadres ne dépendent pas seulement des pratiques comptables.

Les recommandations

Le rapport de la Commission précédente renfermait 55 recommandations, nombre d'entre elles portant très particulièrement sur les questions visées par le mandat de la Commission. Bien que la Commission actuelle ne formule que 15 recommandations, elle estime que l'incidence de ses recommandations, si elles sont instaurées rapidement et efficacement, sera aussi grande que celle des recommandations du rapport précédent. Un grand nombre des recommandations formulées en 1995 étaient très détaillées, étant donné qu'elles établissaient un cadre de fonctionnement du gouvernement qui, à l'époque, était innovateur. Par suite de leur adoption, la langue du secteur public a évolué et les idées qui, il y a cinq ans, exigeaient passablement d'explications – planification des activités, mission de l'organisation, repères, évaluation du rendement – sont maintenant généralement comprises et reconnues.

Bref, la Commission a conclu de son examen de la collectivité de transfert que la province et ses partenaires à ce chapitre doivent rendre des comptes à deux groupes d'Ontariens : aux contribuables qui financent les services fournis et aux clients qui comptent sur ces services pour assurer leurs propres santé, bien-être et sécurité. Pour satisfaire à l'obligation de rendre des comptes à ces deux groupes, il faut offrir le meilleur service possible à un coût que le contribuable est disposé de payer et toujours chercher des moyens d'améliorer le service tout en restreignant les coûts.

Pour assurer le succès, la Commission estime qu'il faut veiller à ce que les partenaires de transfert respectent ce qu'elle appelle les composantes fondamentales de la reddition de comptes, à savoir, dans le cas de chaque partenaire de transfert :

- un statut juridique adéquat, une forte gestion publique, une mission et une vision clairement énoncées et de bonnes pratiques de gestion;
- des liens bien définis avec tous les intervenants, ce qui comprend les bailleurs de fonds, les utilisateurs de services, les employés et les ministères;
- l'engagement à bien planifier les activités, à évaluer le rendement et à s'améliorer constamment; et
- une culture de partage ouvert et actif de renseignements financiers et sur le rendement avec toutes les collectivités qui ont un intérêt dans l'organisation.

De plus, la Commission est d'avis que le rendement d'un secteur peut être amélioré par la création d'un organisme pansectoriel, ne faisant ni partie du ministère de financement, ni du secteur lui-même, qui se consacrerait à améliorer le rendement de l'ensemble du secteur, à favoriser la collaboration et les synergies au sein du secteur et à reconnaître les liens qui unissent les différents secteurs.

Enfin, la Commission conclut que l'adoption de lois représente le moyen par excellence d'assurer la reddition de comptes au gouvernement et dans la collectivité de transfert.

Le chapitre I de ce rapport présente le contexte des questions abordées et les recommandations de la Commission.

Lorsqu'elle a passé en revue les rapports financiers que la province présente à l'égard des immobilisations corporelles, la Commission a constaté que les pratiques d'établissement des rapports avaient une incidence réelle sur les décisions et que les politiques actuelles en matière de comptabilité et de rapport pouvaient ne pas étayer la prise de décisions judicieuses. En outre, la Commission est d'avis que les pratiques optimales de gestion financière exigent que l'examen des immobilisations ne porte pas seulement sur la manière d'établir des rapports à leur égard, mais qu'il cherche à encourager l'application des meilleures pratiques possibles tout au long du cycle de planification, de budgétisation, de construction, d'entretien, de renouvellement, de remplacement et de cession des immobilisations. C'est pourquoi la Commission formule les recommandations suivantes :

- Que la province adopte des pratiques exemplaires et des principes directeurs pour l'ensemble du cycle de vie des immobilisations en se fondant sur l'expérience et les opinions des dirigeants du secteur public au Canada et ailleurs; et

- Que la province continue de se tourner vers le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour obtenir des conseils en matière de rapports financiers sur les immobilisations corporelles et commence dès maintenant à fournir davantage d'information publique sur les immobilisations qui lui appartiennent, sur l'état dans lequel elles se trouvent et sur les travaux d'entretien qui doivent y être faits.

Le chapitre II explique de façon plus détaillée les questions relatives aux immobilisations corporelles dans le secteur public et renferme les recommandations précises de la Commission sur le sujet.

Enfin, au chapitre III, la Commission fait le point sur la réponse du gouvernement au rapport de 1995. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Commission a remarqué que la plupart des recommandations avaient été mises en œuvre. Elle estime qu'il serait extrêmement profitable d'adopter, dans leur version initiale, trois recommandations qui n'ont pas encore été appliquées : que le gouvernement établisse et publie annuellement son propre plan d'entreprise triennal, que l'exigence relative à la planification des activités soit prévue par la loi et que les Comptes publics soient publiés plus rapidement après la fin de l'exercice sur lequel ils portent. Elle a mis à jour quatre recommandations pour favoriser :

- le partage de tous les renseignements budgétaires pertinents avec les ministères et la collectivité de transfert avant le début de l'exercice, même si le budget ne peut être déposé à ce moment-là;

- un meilleur partage entre le gouvernement et la collectivité de transfert des renseignements sur les tendances et les nouveautés à long terme afin de concerter les efforts pour relever des défis, comme le vieillissement de la population;

- une adoption plus généralisée des normes comptables du CCSP qui s'appliqueraient à tous les documents financiers; et

- la prestation de renseignements trimestriels comparant le rendement financier de l'exercice en cours à celui enregistré à la même période de l'exercice précédent.

Enfin, la Commission a été priée de commenter les coûts de la mise en application de ses conseils. Dans nombre des secteurs, ces coûts seront minimes. Par exemple, l'engagement actuel d'instaurer un système unique de gestion financière à l'échelle du gouvernement (une recommandation de la Commission de 1995) devrait permettre la mise en œuvre de nombre des recommandations financières portant sur les rapports financiers à un coût supplémentaire minime ou nul. L'instauration des rapports sur le coût historique des immobilisations corporelles pourrait s'assortir de dépenses, mais l'expérience des autres administrations à ce chapitre fournit des enseignements sur la manière de limiter les coûts tout créant de l'information utile.

Une obligation redditionnelle plus rigoureuse dans la collectivité de transfert exigera un engagement plus grand – et un investissement plus considérable – de la part de la province, surtout lorsque l'objectif visé est d'évaluer et d'améliorer le rendement à l'échelle d'un secteur. Toutefois, les commissaires sont d'avis que les coûts qui seraient subis en l'absence d'un investissement auraient de bonnes chances de se révéler de beaucoup supérieurs aux sommes déboursées. En présence de services à ce point essentiels à notre vie, de sont à ce point déconcertantes confrontant les fournisseurs de services et de sommes représentant une part à ce point importante du budget provincial, il faut absolument concevoir des moyens efficaces pour veiller à ce qu'ils répondent à nos besoins et à nos attentes et contribuent à la poursuite de l'excellence aujourd'hui et demain. Les mécanismes que la Commission recommande dans ce rapport constituent, à son avis, la manière optimale d'atteindre ces objectifs vitaux.

I. L'obligation de rendre compte de la collectivité de transfert

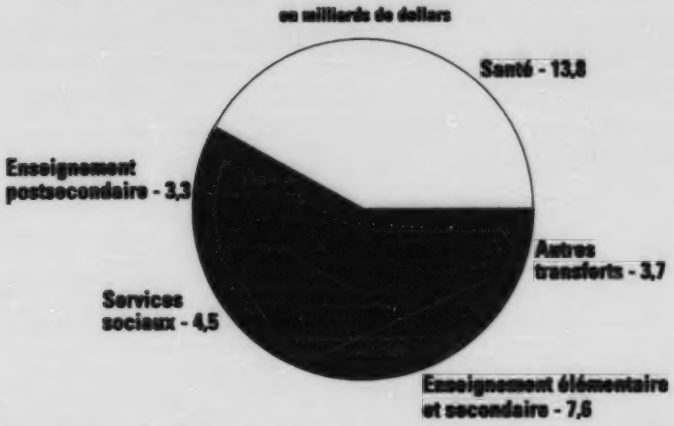
Aperçu

L'une des tâches les plus exigeantes dont la Commission a dû s'acquitter conformément au décret a été d'établir un rapport découlant de l'examen des diverses « options permettant d'améliorer les pratiques de gestion financière, de prise de décisions et d'établissement de rapports des principaux partenaires de transfert du gouvernement ». Plus précisément, la Commission devait examiner les pratiques des partenaires de transfert dans les domaines suivants : gestion publique et reddition de comptes, prévisions, budgétisation et comptabilité ainsi que rapports sur le rendement et rapports financiers.

On ne saurait accorder trop d'importance au rôle que sont appelés à jouer les partenaires de transfert dans la prestation de services à la population ontarienne. S'il est vrai qu'il incombe à la province d'établir les grandes orientations et de fournir les fonds nécessaires à la prestation des services essentiels tels que les soins de santé, l'éducation et les programmes sociaux, il n'en demeure pas moins que le service en soi est, dans biens des cas, dispensé par un tiers et non directement par la province. Dans le présent rapport, ces tiers sont désignés par le vocable « partenaires de transfert » lorsqu'ils sont pris individuellement et par le vocable « collectivité de transfert » lorsqu'ils sont pris collectivement. Au sens large du terme, les partenaires de transfert englobent les hôpitaux, les résidences pour personnes âgées et autres installations de soins de santé, les commissions scolaires, les collèges, les universités, les municipalités et les organismes sociaux.

La taille de la collectivité de transfert, mesurée en termes financiers et par son importance dans le quotidien de la population ontarienne, est phénoménale. Des 52,4 milliards de dollars en dépenses provinciales au titre des opérations et des immobilisations qui ont été enregistrés pour l'exercice clos le 31 mars 2000, 32,9 milliards – soit les deux tiers – ont été remis aux organismes partenaires de transfert. De ce montant, 13,8 milliards ont été versés au secteur des soins de la santé, 7,6 milliards aux commissions scolaires pour l'enseignement de niveau élémentaire et secondaire, 3,3 milliards aux collèges et universités et 4,5 milliards aux organismes de services sociaux.

Paiements du gouvernement de l'Ontario aux organisations partenaires de transfert en 1999-2000



Remarque : Les transferts au titre des services sociaux comprennent les programmes administrés par les municipalités.

On pourrait difficilement trouver dans la province une personne qui ne bénéficie pas des services fournis par les partenaires de transfert. En 1999-2000, on comptait 2,1 millions d'enfants et d'adolescents dans le système d'enseignement élémentaire et secondaire de l'Ontario et 419 000 étudiants étaient inscrits dans les universités et collèges communautaires de la province. Au cours de la même année, les 155 hôpitaux de l'Ontario ont dispensé des soins équivalant à 10,1 millions de jours-patients, fourni du personnel et des installations grâce auxquels près 134 000 bébés ont pu voir le jour, 1,24 million d'interventions chirurgicales ont pu être pratiquées et 5,0 millions de patients ont pu être examinés dans les salles d'urgence.

En raison de l'ampleur et de la profondeur des services fournis par les partenaires de transfert, il a été extrêmement difficile pour la Commission de présenter le genre de vue d'ensemble exigée. En effet, aux rapports déjà compliqués qui existent entre les fournisseurs de services, les utilisateurs ultimes, les autres bailleurs de fonds, les organismes de réglementation et les autres intervenants de la collectivité de transfert viennent se greffer des couches supplémentaires de complexité.

Toutefois, ces mêmes facteurs rendent encore plus urgente l'instauration dans la collectivité de transfert de cadres solides à l'appui de la prestation de services de qualité et de l'utilisation efficiente des ressources, cadres qui devront par ailleurs exister pour le gouvernement dans son ensemble ainsi que pour les ministères et les organismes en particulier. L'affirmation selon laquelle il est toujours possible d'améliorer le fonctionnement des grandes organisations pourrait fort bien s'avérer dans le cas de la collectivité de transfert, compte tenu de la complexité de la prestation des services publics.

L'enjeu est considérable. Dans le cadre de ses travaux, la Commission a été saisie d'éléments de preuve attestant du très grand dévouement des gens de tous les secteurs de la collectivité de transfert, et ce, en dépit des fortes demandes qui leur sont adressées. Elle a en outre été à même de constater que les organisations dans lesquelles ces gens œuvrent déploient tous les efforts possibles pour trouver de moyens novateurs d'exceller. Sans cadres et systèmes appropriés à

l'appui de l'utilisation la plus efficace possible des ressources publiques, les efforts des travailleurs de la collectivité de transfert risquent d'être moins efficaces qu'ils ne pourraient l'être, les occasions d'utiliser les nouvelles technologies peuvent être ratées, par suite d'un manque d'information et de coordination, des problèmes au sein d'organisations peuvent n'être décelés que lorsqu'ils sont devenus une menace pour la santé et la sécurité publiques, et, qui plus est, des idées précieuses sur la manière optimale de s'attaquer aux énormes défis auxquels sont confrontés les partenaires de transfert en Ontario pourraient ne pas être partagées et adoptées sur une vaste échelle. Il est primordial de mettre en place des cadres solides et cohérents si l'on veut créer, dans l'ensemble de la collectivité de transfert, une culture qui préconise les efforts constants en vue de réaliser un rendement excellent et d'accepter la responsabilité à l'égard des résultats.

Lorsqu'elle a décortiqué la tâche qui lui a été confiée, la Commission a tôt fait de constater que, dans nombre des secteurs décrits, des efforts existaient déjà en vue de créer de tels cadres. Les partenaires de transfert eux-mêmes, leurs organisations-cadres, les ministères qui les aident à financer et à établir leur politique, les organismes centraux de la province et le vérificateur provincial ont tous contribué à ces efforts, et leurs réflexions ont servi de fondement à nombre de principes et de recommandations énoncés dans le présent chapitre.

La Commission a également découvert que, dans les délais impartis, elle aurait tout à gagner, pour optimiser les habiletés de ses membres en vue de satisfaire à la demande du ministre d'établir un rapport sur la gestion publique et la reddition de comptes, les prévisions, la budgétisation et la comptabilité ainsi que les rapports sur le rendement et les rapports financiers, de mettre l'accent sur les grands principes qui, lorsqu'ils sont bien appliqués, se traduisent par des pratiques exemplaires dans les secteurs indiqués. C'est pourquoi, bien qu'elle ait à l'occasion traité de volets particuliers du mandat détaillé, la Commission s'est servie de l'expression « reddition de comptes » contenue dans le décret comme point de départ de ses observations générales et de ses recommandations.

L'obligation redditionnelle donne corps au principe voulant que les dirigeants d'une organisation rendent des comptes à des parties variées, particulièrement les bailleurs de fonds et les clients, sur l'utilisation des ressources. La Commission estime qu'en renforçant l'obligation de rendre compte, on améliore le rendement. Par ailleurs, elle est d'avis que, pour assurer la reddition de comptes par les organisations partenaires de transfert, il convient d'établir un cadre dans lequel seraient énoncés les principes directeurs, les dispositions opérationnelles et juridiques ainsi que les systèmes de gestion à l'appui de l'optimisation des ressources mises à leur disposition. De saines pratiques de gestion publique, de planification, de direction, d'établissement de rapports financiers ainsi que de mesure et d'amélioration du rendement doivent être adoptées. Elles représentent des éléments fondamentaux du cadre de responsabilisation envisagé par la Commission.

Il convient, au moment d'aborder le cadre, de préciser qu'il ne peut prospérer que dans un environnement positif. Comme le faisait si bien remarquer un présentateur, l'accent doit porter sur l'évolution et l'amélioration et non sur la honte et le blâme. La Commission s'est inspirée de cette remarque pour mettre au point un cadre de responsabilisation qui appuie et reconnaît le rendement supérieur et les pratiques exemplaires tout en adoptant des correctifs impartiaux à l'égard d'organisations dont le rendement semble inférieur à celui du secteur dans son ensemble.

La Commission est d'avis que cette méthode est conforme à l'évolution constatée ces dernières années au gouvernement. Les administrations publiques s'éloignent du rôle de fournisseurs principaux de services qu'elles ont joué pendant presque toute la période d'après la Deuxième Guerre mondiale. De nos jours, les services publics sont fournis avec beaucoup plus de souplesse – par l'entremise de partenaires de transfert et de modes diversifiés de prestation des services ou par le marché commercial. En outre, les administrations publiques ne cessent de présenter des moyens pour le secteur privé d'offrir des solutions de rechange aux services qui naguère étaient du ressort exclusif des entités publiques. Dans bien des cas, le gouvernement doit gérer la prestation des services ou veiller au bon rendement d'un tiers offrant un service. À ces modifications s'ajoute un changement de philosophie prônant une meilleure compréhension et une satisfaction accrue des besoins des utilisateurs et du marché des services qu'ils représentent.

De même, l'obligation de rendre compte s'assortit de l'obligation de fournir à tous les citoyens l'information dont ils ont besoin pour mieux comprendre les activités et les résultats des institutions publiques qu'ils appuient. Évidemment, l'information servant à des processus internes d'amélioration devraient contribuer à exécuter cet engagement public parallèle.

De nos jours, on se préoccupe davantage de la satisfaction des utilisateurs ultimes, on se tourne plus vers le marché et on cherche à pratiquer une plus grande responsabilité publique. Les partenaires de transfert doivent donc pouvoir agir rapidement et répondre adéquatement aux besoins publics, et ce, dans un milieu souvent difficile qui change à vive allure. Ils doivent évaluer de nombreuses technologies nouvelles et choisir parmi celles-ci, puis prendre des décisions ayant d'importantes retombées financières. Ils doivent s'engager à élaborer et à utiliser l'information à l'interne et à l'externe, qui constitue un mécanisme essentiel leur permettant d'établir et de ratifier le rôle qu'ils sont appelés à jouer dans la société. Ils doivent appliquer une expertise et un raffinement de haut niveau à leurs secteurs particuliers d'intervention et accepter les responsabilités immenses associées à l'assurance et au maintien de la santé, de la sécurité et du bien-être de la population ontarienne, qui s'élève à plus de 11 millions de personnes.

Les conséquences de l'obligation redditionnelle sont très claires. Les partenaires de transfert s'opposeront fort probablement aux mécanismes de reddition de comptes qui semblent ajouter des niveaux de bureaucratie, diminuer l'importance accordée aux utilisateurs ultimes du service, exiger des résultats irréalistes, restreindre ou mal acheminer l'information ou imposer des correctifs draconiens. Les cadres de responsabilisation doivent être positifs, souples et alignés sur la satisfaction des utilisateurs ultimes. La Commission a tenté de faire de ces qualités l'assise sur laquelle repose son rapport. Et, si la résistance initiale au renforcement de l'obligation de rendre compte est incontournable, la Commission ose espérer qu'au bout du compte, la collectivité de transfert réservera bon accueil aux mécanismes de reddition de comptes qui appuient la recherche constante de l'excellence en matière de services publics.

Pour respecter les délais impartis, la Commission a limité les réalisations qu'elle prévoyait atteindre au chapitre de la responsabilité des partenaires de transfert. D'abord, elle a fait porter exclusivement son examen sur les secteurs qui représentent, et de loin, la plus vaste part des paiements de transfert provinciaux, à savoir : la santé, l'éducation de niveau élémentaire et secondaire, les universités et les collèges, ainsi que les services sociaux. Ensuite, au sein de ces secteurs, elle s'est concentrée sur le soutien de la responsabilité des organisations et non des

particuliers recevant des paiements directs. Enfin, elle a formulé au ministre des Finances des recommandations donnant de grandes orientations qui, à son avis, se traduiront par des mesures pratiques et rentables de reddition de comptes sans pour autant imposer de solutions très précises.

Les sections qui suivent donnent un aperçu des grands secteurs et des questions difficiles qui les confrontent afin de mettre en contexte la nécessité de créer un cadre qui renforce l'obligation de rendre compte et améliore le rendement. Elles expliquent ensuite les questions qui, selon la Commission, sont au centre du dossier de l'obligation redditionnelle. Puis viennent des discussions sur les composantes fondamentales d'un cadre de responsabilité. Les auteurs du rapport proposent la création d'offices indépendants d'amélioration du rendement à titre de mécanismes d'appui de l'amélioration constante du rendement et d'une meilleure reddition de comptes par la collectivité de transfert. Ils se penchent sur l'état actuel de l'obligation redditionnelle dans les grands secteurs, puis résument les impressions présentées par divers experts sur les éventuels renforcements de cette obligation. Enfin, les auteurs du rapport décrivent les conseils que la Commission formule sur la question de savoir si les mesures de reddition de comptes devraient être prévues par la loi et, dans l'affirmative, sur le contenu de ces lois et les entités qui y seraient assujetties.

La Commission tient à signaler qu'en dépit de la participation du vérificateur provincial à titre de conseiller spécial, elle estime que le mandat législatif de ce dernier en matière de responsabilisation des partenaires de transfert déborde de son propre mandat.

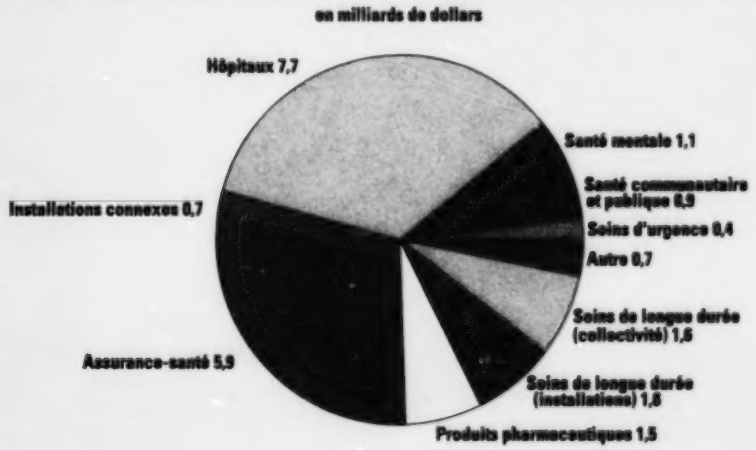
Défis auxquels font face les partenaires de transfert en Ontario

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a entendu des exposés de représentants des ministères et des secteurs dans les domaines des soins de santé, de l'éducation et des services sociaux. L'étendue et la profondeur de l'expertise des présentateurs étaient des plus impressionnantes. La Commission a également été marquée par l'esprit d'engagement sans équivoque qui anime tant de membres de la collectivité de transfert et du gouvernement, à savoir fournir des services de la plus grande qualité possible. Les paragraphes qui suivent résument succinctement le contenu des exposés présentés devant la Commission.

Hôpitaux et soins de santé

Dans le secteur des soins de santé, le gros de l'attention accordée aux organisations partenaires de transfert doit nécessairement porter sur les hôpitaux, qui comptent pour 35 % du budget de quelque 22 milliards de dollars du ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Le montant des transferts aux hôpitaux constitue, et de loin, le pourcentage le plus élevé de financement consenti à un groupe quelconque d'organisations de soins de santé et dépasse le montant total versé directement aux médecins par l'entremise de l'Assurance-santé.

Dépenses totales au titre des soins de santé, 2000-2001



Dans le cadre de son exposé devant la Commission, l'Association des hôpitaux de l'Ontario (AHO) a signalé que le secteur hospitalier émergeait d'une rude période de restructuration et de changements de financement. Il a pris les mesures qui s'imposent pour réduire les coûts en écourtant la durée moyenne des séjours à l'hôpital, en accroissant le nombre d'interventions chirurgicales d'un jour et en misant davantage sur les soins ambulatoires. Le secteur se penche sur les moyens d'offrir des services encore plus homogènes et efficaces en recourant à de nombreux mécanismes depuis les partenariats avec d'autres fournisseurs de soins de santé dans la collectivité à l'instauration de services de soins de santé fondés sur Internet.

Il ressort des sondages menés par des experts-conseils en santé de la société Hay que les hôpitaux de l'Ontario se classent bons premiers au pays au chapitre du rendement clinique.

Toutefois, bien que le présent rapport et d'autres rapports aient fait état de l'excellence de la qualité générale des soins offerts par le système de santé ontarien, les indicateurs de qualité et d'accessibilité varient considérablement selon les régions et les établissements. De plus, les données présentées par l'AHO montrent que l'occupation des lits d'hôpital continue d'être extrêmement élevée, ce qui nuit à la capacité des hôpitaux de traiter des cas d'urgence. (Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée vient d'injecter des fonds supplémentaires pour alléger le problème des services d'urgence.)

Le secteur des soins de santé fait face à deux défis de taille. Le premier dure depuis assez longtemps, mais il ne peut que s'exacerber à mesure que se compliquera la gamme des services médicaux et de santé offerts. L'introduction de l'édition de 1996 du *ICES Practice Atlas: Patterns of Health Care in Ontario* (Institut de recherche en services de santé, 1996) résume fort bien la situation : Malheureusement, il faut l'avouer, notre système de soins de santé n'est pas à proprement parler un système, mais plutôt un ramassis d'éléments disparates qui sont gérés de façon distincte. Souvent, une mentalité de « cloisonnement » s'immisce dans le système, les différentes composantes, comme les médecins, les laboratoires privés, les hôpitaux, les agences de soins à domicile et les unités de santé publique, travaillant chacune de son côté et poursuivant parfois des objectifs contradictoires. La Commission juge cette déclaration des plus pertinentes à ses travaux. Il semble essentiel que le gouvernement et les autres organisations du secteur comprennent mieux les interactions entre les composantes et arrivent à mieux intégrer les services.

Cette nécessité se fera de plus en plus sentir à l'avenir, quand les fournisseurs de soins de santé commenceront à s'attaquer au deuxième grand défi, c'est-à-dire le vieillissement de la vaste cohorte des baby-boomers. Le vieillissement de la population est déjà une réalité : bien que la population de l'Ontario augmente de 1 % par année, la part de sa population qui est âgée de plus de 65 ans augmente deux fois plus rapidement, mais cette incidence s'accroîtra à mesure que la génération d'après-guerre atteindra l'âge de la retraite, époque de la vie pendant laquelle les besoins en soins de santé des particuliers augmentent généralement de manière fulgurante. De plus, en raison des valeurs sociales changeantes et de la plus grande mobilité des familles, de nombreuses personnes âgées auront besoin de logement subventionné ou de soins de longue durée qui, autrefois, étaient dispensés par les familles.

L'AHO estime que d'ici 2010, les hôpitaux de l'Ontario devront dépenser environ 30 % de plus par année en dollars constants pour satisfaire aux exigences découlant de ce gonflement démographique et que d'ici 2020, ce pourcentage s'élèvera à près de 60 %. Selon les estimations du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, les dépenses visant l'ensemble des services de soins de santé pourraient passer de 41 % des dépenses de programmes courantes (immobilisations comprises) à 56 % d'ici 2015, représentant plus de 40 milliards de dollars courants par année.

Le secteur des universités et des collèges

À l'instar du secteur des soins de santé, le secteur des universités et des collèges en Ontario fait actuellement face à des défis énormes et d'autres l'attendent au détour.

Dans son exposé, le Conseil des universités de l'Ontario (CUO) a signalé une baisse des contributions versées aux universités tant par le gouvernement fédéral que par le gouvernement provincial au cours des dernières années. La part combinée des contributions faites par ces deux ordres de gouvernement a diminué, passant de près des deux tiers des budgets des universités de l'Ontario au niveau actuel de 47 %, la part de la province représentant 40 % et celle du gouvernement fédéral, 7%. Le solde du budget provient des frais de scolarité (20 %) et de diverses autres sources (33%), comme la recherche financée par l'industrie, les frais relatifs aux cours non sanctionnés par des crédits et des dons, sources qui se sont révélées de plus en plus essentielles à l'équilibre du budget des universités. Ces dernières prétendent que, malgré les efforts déployés en vue d'assurer un fonctionnement plus efficace, cette nouvelle donne en matière de financement s'est soldée par des ratios professeurs-étudiants beaucoup trop grands, par des classes beaucoup trop nombreuses, par des difficultés de recrutement du personnel enseignant ainsi que par un report accru des travaux d'entretien à effectuer aux immeubles et aux autres installations des facultés (ce dernier point est abordé au chapitre II du présent rapport).

Dans les années qui viennent, le secteur devra apporter des rajustements d'envergure attribuables à l'interaction des changements politiques, des tendances sociales et des facteurs démographiques. Sur le plan des politiques, les réformes qui ont éliminé la dernière année d'études secondaires ont créé une « double cohorte », soit deux classes de finissants, de sorte que, d'ici 2005-2006, le système universitaire et collégial pourrait devoir absorber 88 000 étudiants supplémentaires.

De même, les tendances sociales augmentent les tensions qui s'exercent sur le système universitaire et collégial. La demande d'études postsecondaires augmente, tant de la part des diplômés d'écoles secondaires qui ont davantage tendance à s'inscrire dans les universités et les collèges, que de la part des membres de la population active qui veulent améliorer et mettre à jour leurs compétences. Ces deux tendances devraient s'accroître au fil des ans.

On s'attend à une baisse importante du nombre d'enseignants à mesure que les universitaires faisant partie de la génération des baby-boomers commenceront à prendre leur retraite. Cette situation devrait aggraver les tensions provenant d'une part de l'influx ponctuel d'étudiants de premier cycle de la double cohorte susmentionnée et d'autre part de l'augmentation du recours au système en général. Selon les estimations du CUO, les universités devront engager 11 000 professeurs d'ici 2010 pour combler le besoin créé par les retraites et la demande accrue ainsi que pour améliorer les ratios professeurs-étudiants. Les collèges seront soumis à des tensions semblables.

Services sociaux

Le ministère des Services sociaux et communautaires a présenté un exposé qui démontrait sans équivoque que, des trois principaux secteurs examinés, celui des services sociaux regroupait les organisations offrant le plus grand éventail de services, ses programmes pouvant découler soit d'une orientation stratégique dirigée par le gouvernement soit de réponses des organismes populaires de base à des besoins précis des familles ou des collectivités. Les activités et les initiatives du secteur portent sur une très grande gamme de domaines et sont le fait de nombreuses entités, depuis les municipalités (dans le cas des programmes de secours à large assiette) aux grandes organisations à effectif professionnel (comme les sociétés d'aide à l'enfance) en passant par les petits groupes dirigés par des bénévoles.

En raison de la diversité des services dispensés, il est difficile de cerner les tensions s'exerçant sur l'ensemble du secteur qui découleraient de facteurs économiques ou démographiques. Le mandat du ministère de fournir de l'aide aux chômeurs qui ont épuisé les autres formes d'aide subirait, il va sans dire, les contrecoups d'un ralentissement économique. À l'instar du secteur de la santé, la tendance à long terme relative au vieillissement de la population exercera fort probablement des tensions sur nombre de programmes du secteur. Cette tension se fait déjà sentir sur les programmes de soutien aux familles. Les parents qui, auparavant pouvaient, avec un peu d'aide de l'extérieur, s'occuper d'un membre de la famille handicapé ou ayant un retard mental sont devenus trop vieux pour s'acquitter de cette tâche.

Incidence

Comme les paragraphes qui précèdent le montrent, les compétences et les initiatives des membres de la collectivité de transfert sont mises à dure épreuve et continueront de l'être encore plus à l'avenir. Les facteurs démographiques, les tendances à long terme et d'autres événements attendus exerceront des tensions immenses sur les secteurs des soins de santé et de l'éducation, en particulier, et auront vraisemblablement un impact sur de nombreux programmes sociaux et communautaires.

Ces défis influent considérablement sur les pratiques de planification et de budgétisation des partenaires de transfert et du gouvernement provincial. La collectivité de transfert a surtout fait savoir qu'elle aurait besoin que le gouvernement lui communique de meilleurs renseignements à moyen et à long terme sur le financement. La Commission traite de ce besoin dans le chapitre III du rapport, qui présente les résultats des travaux de la Commission en 1995. La recommandation III.1 exige du gouvernement provincial qu'il soumette chaque année un plan d'entreprise triennal et la recommandation III.5 propose une approche mieux intégrée servant à cerner les défis à long terme et à les surmonter.

Outre le besoin d'obtenir plus d'information, la Commission est d'avis qu'il faut de toute urgence trouver des moyens de favoriser une plus grande efficience chez les partenaires de transfert tout en maintenant l'accent sur les services fournis aux utilisateurs ultimes. Voilà en partie ce que les conseils et les recommandations de la Commission en matière de renforcement de l'obligation de rendre compte tentent de réaliser.

Mais en quoi au juste consiste le renforcement de l'obligation de rendre compte? Dans les sections qui suivent, la Commission fait part de sa compréhension du processus et décrit les autres concepts qu'elle a appliqués dans son rapport.

Définir les questions

Un des plus grands défis auxquels sont confrontés les fournisseurs de services publics est d'offrir de la qualité tout en limitant les coûts. Ce défi, le gouvernement provincial le ressent tout particulièrement, car il doit représenter les intérêts des citoyens à titre de contribuables, qui s'intéressent au premier chef à la responsabilité financière, et à titre de consommateurs de services publics, qui se préoccupent principalement de la qualité du service. Cette équation se complique encore plus lorsque le service est financé par la province, mais offert par un partenaire de transfert – un hôpital, une université ou une commission scolaire – qui doit composer avec les préoccupations d'autres intervenants ainsi que des utilisateurs ultimes du service (et, dans bien des cas, de leurs propres familles).

La Commission reconnaît la nécessité d'arriver à un équilibre. La collectivité de transfert est responsable envers la population de l'Ontario, tant les contribuables que les utilisateurs des services. La Commission estime que cet équilibre est atteint lorsque l'organisation tente par tous les moyens d'offrir la plus grande qualité de service possible à un coût que ceux qui assurent son financement, ce qui comprend les contribuables, sont disposés à payer. Il s'agit d'un principe que le gouvernement, les organisations, les fournisseurs de services, les contribuables et les utilisateurs de services devraient tous vouloir accepter et être en mesure de le faire.

C'est d'abord à l'organe directeur d'une organisation qu'il incombe d'assumer la responsabilité du rendement financier et du rendement du service. Il doit faire porter principalement son attention sur les questions stratégiques globales comme énoncer la mission et la vision de l'organisation et participer à la mise au point d'un plan d'entreprise à l'appui de celles-ci. Il doit en outre assumer la direction et veiller à ce que le rendement de l'organisation soit mesuré par des mécanismes quantitatifs valides et à ce que les résultats servent à améliorer le rendement.

L'organe directeur, pour s'acquitter de sa fonction de sélection et de direction des dirigeants de l'organisation, doit comprendre et surveiller les opérations quotidiennes. Dans bien des cas, l'avancement d'une organisation est tributaire des réponses à la question difficile de savoir si les méthodes actuelles et acceptées de fonctionnement sont encore valables. De plus, les changements apportés dernièrement au mécanisme de financement et de prestation des services publics exigent des organes directeurs de nombreux secteurs qu'ils envisagent de plus en plus des sources supplémentaires de financement pour l'organisation et traitent du besoin connexe de concilier les intérêts parfois divergeants des bailleurs de fonds. Enfin, il incombe à l'organe directeur de veiller à ce que des ressources suffisantes soit attribuées, d'assurer le suivi du rendement financier et du rendement du service ainsi que de communiquer avec les intervenants.

La Commission est d'avis que tous les éléments qui précèdent – établir l'orientation, planifier, évaluer le rendement, attribuer des ressources, obtenir du financement ainsi qu'examiner et surveiller les finances et les opérations et présenter des rapports à cet égard – pourraient avoir une incidence phénoménale sur le rendement global d'une organisation. L'organe directeur doit donc assumer un rôle prépondérant en aidant l'organisation à donner un rendement optimal et un rôle clé dans tout cadre de responsabilisation.

Pour sa part, le gouvernement provincial est appelé à jouer un rôle tout aussi important en matière de reddition de comptes. Il l'exerce à titre de protecteur des contribuables et de protecteur des intérêts des citoyens qui consomment des services publics. Il doit donc veiller à ce que les ressources financières soient utilisées à bon escient et à ce que l'organisation fournisse le meilleur service possible. Dans ses rapports avec les partenaires de transfert, le gouvernement provincial cumule de nombreux rôles : il détermine la politique, établit les cadres réglementaires, fournit des fonds et exige et soutient la reddition de comptes. Lors de ses travaux, la Commission s'est penchée sur les chevauchements et interactions éventuels de ces rôles et, le cas échéant, a envisagé des moyens de préciser les divers éléments.

La Commission est bien consciente de l'unicité de chacun des grands secteurs examinés – santé, éducation de niveau élémentaire et secondaire, universités et collèges et services sociaux – et comprend que, même au sein d'un secteur, chaque organisation fait face à des défis très particuliers. Toutefois, en dépit de cette complexité, la Commission a délimité des principes généraux qui, à son avis, s'appliquent à l'ensemble des entités offrant des services publics et a examiné divers cadres et systèmes à l'appui de la reddition de comptes. En s'inspirant de cette information, la Commission a formulé des recommandations précises pour améliorer la reddition de comptes et fourni des conseils plus généraux sur les structures qu'il convient d'adopter pour appuyer les améliorations.

Les composantes de l'obligation de rendre compte

Les travaux menés par le Secrétariat du Conseil de gestion et le vérificateur provincial de l'Ontario, ainsi que ceux exécutés dans d'autres administrations et au niveau supranational ont fourni les critères d'exploitation efficace des organisations offrant des services publics. Les éléments clés sont les mêmes que ceux s'appliquant aux ministères, à savoir de bonnes pratiques détermination des orientations, de planification des activités, d'exécution des plans, d'établissement de rapports et d'amélioration du rendement. La Commission recommande, dans le contexte des partenaires de transfert de l'Ontario, d'aborder d'emblée les éléments suivants et de répondre par l'affirmative aux questions posées, ce qui assurera la reddition de comptes au niveau organisationnel :

Statut juridique

L'organisation est-elle constituée adéquatement? A-t-elle le pouvoir d'exécuter les tâches qui lui sont confiées? Le gouvernement a-t-il imposé des objectifs, dans le cadre de lois, que l'organe directeur doit intégrer à ses propres objectifs? Existe-t-il un lien juridique approprié entre l'Assemblée législative, qui exprime les objectifs du gouvernement en matière de politique publique, et le ministère, qui fournit le financement ou les orientations, et, partant, l'organisation qui offre le service?

Gestion publique

La structure et la composition de l'organe directeur sont-elles appropriées et efficaces? L'organe directeur tient-il compte des intérêts de la collectivité servie par l'organisation tout en se concentrant sur l'organisation dans son ensemble? Les membres nommés sont-ils choisis en fonction de leurs capacités et de leur intégrité et prennent-ils des mesures sans parti pris politique?

Mandat et direction

L'organe directeur a-t-il défini les objectifs à long terme de l'organisation (ou, lorsqu'ils sont prévus par la loi, les a-t-il bien interprétés), les a-t-il énoncés dans la mission et la vision, a-t-il créé une stratégie pour atteindre ces objectifs et a-t-il instauré un processus officiel d'élaboration annuelle de plans d'entreprise solides et tournés vers l'avenir?

Gestion

Les rapports redditionnels de l'organisation sont-ils satisfaisants, en commençant par les marchés de rendement entre l'organe directeur et le personnel de direction de l'organisation? La direction remet-elle à l'organe directeur des renseignements exacts, pertinents et d'actualité sur les activités et le rendement de l'organisation?

Liens avec les bailleurs de fonds

Les attentes des bailleurs de fonds sont-elles bien comprises et acceptées? Dans le cas de multiples bailleurs de fonds, l'organe directeur a-t-il bien intégré l'ensemble de leurs attentes? Des mécanismes ont-ils été instaurés pour veiller à ce que les attentes soient comblées? Des mécanismes ont-ils été instaurés pour fournir des correctifs lorsque les attentes ne sont pas comblées?

Liens avec le ministère et le ministre

Outre les attentes décrites ci-dessus, un document juridique approprié (protocole d'entente, contrat ou permis) énonce-t-il le lien entre l'organisation et le ministère responsable du secteur, ce qui comprend une description des rôles et des responsabilités, des conditions de financement et d'autres aspects du lien?[1]

Mesure du rendement

L'organisation a-t-elle indiqué ce qu'elle estime être les meilleurs indicateurs de l'atteinte de ses objectifs et de ceux de ses principaux intervenants? Fixe-t-elle des objectifs d'auto-examen visant la réalisation d'un rendement supérieur, mesure-t-elle le progrès de manière opportune, l'évalue-t-elle et présente-t-elle un rapport à son égard, décrit-elle les mesures correctives qui s'imposent et tente-t-elle d'améliorer en permanence le rendement?

Rapports financiers

L'organisation présente-t-elle des rapports complets, clairs et opportuns sur l'utilisation des ressources financières? Les résultats financiers font-ils l'objet d'une vérification par un organisme approprié?

Communication et transparence

A-t-on établi une culture de présentation de rapports aux utilisateurs des services, aux bailleurs de fonds, à la direction et aux travailleurs de première ligne sur la mission, la vision, les objectifs de rendement, les résultats et les plans de l'organisation et encourage-t-on la présentation de commentaires visant à améliorer le rendement? Des mécanismes ont-ils été instaurés pour veiller à l'objectivité de ces rapports?

[1] Dans le système parlementaire, la responsabilité législative des activités du ministère revient au ministre particulier. Dans la pratique, toutefois, les organisations estiment le plus souvent que le ministère est l'entité de laquelle elles relèvent et à qui elles doivent rendre des comptes. Dans le présent document, les termes ministre et ministère sont interchangeables.

À l'heure actuelle en Ontario, certains de ces principes sont énoncés dans la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du Conseil de gestion, reproduite à l'annexe D.

Recommandation I.1. **Que le gouvernement exige de la collectivité de paiements de transfert qu'elle adopte un cadre régissant les éléments fondamentaux de l'obligation de rendre compte. Ces éléments comprennent le statut juridique pertinent, la responsabilité ministérielle, la gestion publique, le mandat et l'orientation, la gestion, le lien avec le ministère responsable et les autres bailleurs de fonds, la mesure du rendement, les rapports financiers ainsi que la communication et la transparence, comme il a été question dans le présent rapport.**

La Commission estime que la reddition de comptes pourrait être meilleure en Ontario si ces principes étaient prévus par des lois visant la collectivité de transfert tout autant que l'ensemble du gouvernement. Ce point est abordé expressément ci-après, à la rubrique « Rôle des lois régissant la reddition de comptes ».

La liste de contrôle qui précède indique les éléments qui, de l'avis de la Commission, doivent à tout le moins composer le cadre de responsabilisation des partenaires de transfert. Toutefois, la Commission est bien consciente que l'instauration d'un cadre efficace de responsabilisation peut présenter un défi beaucoup plus grand dans certains secteurs que dans d'autres. Afin de mieux comprendre ce défi, et pour savoir où les mécanismes de reddition de comptes importent le plus et comment ils doivent être financés, la Commission s'est penchée sur l'impact qu'ont diverses caractéristiques des services publics sur l'obligation de rendre compte. Le résultat de sa réflexion est résumé ci-après.

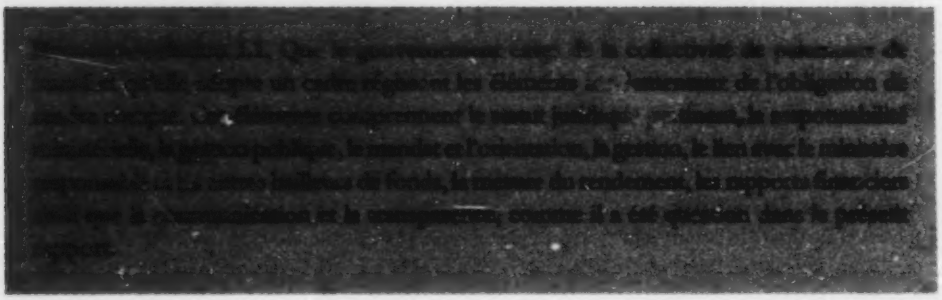
Renforcer la reddition de comptes : un cadre conceptuel

La Commission a été saisie par la diversité des objectifs, des structures organisationnelles et des mécanismes de financement qui existent dans la collectivité de transfert. Dans ses efforts en vue de cerner les éléments communs susceptibles de renforcer la reddition de comptes, la Commission s'est demandée si ces écarts pouvaient compliquer la tentative du gouvernement d'adopter une approche uniforme pour l'ensemble de la collectivité de transfert.

Les recherches de la Commission n'ont pas permis de déceler des lignes directrices bien définies qui expliqueraient comment les différentes caractéristiques des secteurs, services et programmes pourraient faciliter l'application de cadres de responsabilisation ou y nuire. C'est pourquoi elle a mis au point son propre cadre conceptuel en se fondant sur trois caractéristiques des services publics, à savoir l'importance critique d'un service donné, sa complexité et la clarté de ses objectifs.

Le cadre conceptuel appuie les conclusions auxquelles est arrivée la Commission, c'est-à-dire qu'il importe de renforcer la reddition de comptes dans la plupart des secteurs examinés et que ce renforcement est possible. Il permet en outre de déterminer où se situent les plus grands défis au chapitre de la mise en œuvre.

À l'heure actuelle en Ontario, certains de ces principes sont énoncés dans la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du Conseil de gestion, reproduite à l'annexe D.



La Commission estime que la reddition de comptes pourrait être meilleure en Ontario si ces principes étaient prévus par des lois visant la collectivité de transfert tout autant que l'ensemble du gouvernement. Ce point est abordé expressément ci-après, à la rubrique « Rôle des lois régissant la reddition de comptes ».

La liste de contrôle qui précède indique les éléments qui, de l'avis de la Commission, doivent à tout le moins composer le cadre de responsabilisation des partenaires de transfert. Toutefois, la Commission est bien consciente que l'instauration d'un cadre efficace de responsabilisation peut présenter un défi beaucoup plus grand dans certains secteurs que dans d'autres. Afin de mieux comprendre ce défi, et pour savoir où les mécanismes de reddition de comptes importent le plus et comment ils doivent être financés, la Commission s'est penchée sur l'impact qu'ont diverses caractéristiques des services publics sur l'obligation de rendre compte. Le résultat de sa réflexion est résumé ci-après.

Renforcer la reddition de comptes : un cadre conceptuel

La Commission a été saisie par la diversité des objectifs, des structures organisationnelles et des mécanismes de financement qui existent dans la collectivité de transfert. Dans ses efforts en vue de cerner les éléments communs susceptibles de renforcer la reddition de comptes, la Commission s'est demandée si ces écarts pouvaient compliquer la tentative du gouvernement d'adopter une approche uniforme pour l'ensemble de la collectivité de transfert.

Les recherches de la Commission n'ont pas permis de déceler des lignes directrices bien définies qui expliqueraient comment les différentes caractéristiques des secteurs, services et programmes pourraient faciliter l'application de cadres de responsabilisation ou y nuire. C'est pourquoi elle a mis au point son propre cadre conceptuel en se fondant sur trois caractéristiques des services publics, à savoir l'importance critique d'un service donné, sa complexité et la clarté de ses objectifs.

Le cadre conceptuel appuie les conclusions auxquelles est arrivée la Commission, c'est-à-dire qu'il importe de renforcer la reddition de comptes dans la plupart des secteurs examinés et que ce renforcement est possible. Il permet en outre de déterminer où se situent les plus grands défis au chapitre de la mise en œuvre.

Services essentiels

Il ressort clairement de l'examen de la grande gamme de services publics offerts dans une quelconque administration que certains sont plus importants que d'autres sur le plan de l'intérêt public. La Commission a établi trois critères, présentés en ordre d'importance, qui contribueront à déterminer le caractère essentiel d'un service public :

Universalité

Le service est-il offert à tous les citoyens sans qu'ils aient à répondre à des critères d'admissibilité?

Soutien des particuliers

Le service assure-t-il et maintient-il la santé, le bien-être économique et la sécurité des particuliers?

Gérance

Le service appuie-t-il des objectifs généraux comme la promotion de la croissance économique, la protection de l'environnement, la préservation de l'histoire et de la culture de la province?

La Commission a adopté le principe directeur suivant : plus un service public est important, surtout selon les deux premiers critères susmentionnés, plus l'obligation de rendre compte à son égard est importante et plus le gouvernement devrait être disposé à investir dans le renforcement de cette obligation.

Trois motifs principaux sous-tendent cette affirmation. Le premier porte sur la responsabilisation financière. Les services publics les plus importants sont naturellement financés intégralement ou presque par le gouvernement. En raison de leur caractère universel, ils représentent également la part la plus grande du budget du gouvernement. Le deuxième motif a trait à la nécessité d'assurer la qualité du service étant donné que les services essentiels appuient la santé, la sécurité et le bien-être économique des particuliers. Le troisième et dernier motif se rapporte au fait que les services les plus importants sont souvent dispensés par des tiers et que le gouvernement sera vraisemblablement tenté d'investir dans des mécanismes qui veilleront à ce que les services offerts tiennent dûment compte de l'intérêt public.

En analysant l'importance critique d'un service, la Commission a pu traiter de l'importance relative du renforcement de la reddition de comptes et de la question de savoir qui doit en acquitter les frais. Deux autres questions, tout aussi importantes, se posent : Quelles ressources doivent être investies pour renforcer la reddition de comptes? et Quel sera le degré de difficulté de la mise en œuvre? Deux autres aspects des services, soit leur clarté et leur complexité, ont permis de répondre à ces questions.

Clarté

Les objectifs de certains services publics sont assez explicites, très bien compris et conformes aux objectifs du gouvernement. Voilà ce que la Commission entend par l'expression « clarté des objectifs ». Une personne raisonnable pourrait prétendre que l'éducation de niveau élémentaire, par exemple, devrait permettre à tous les élèves capables d'acquérir des compétences de base en lecture, en écriture et en mathématique ou que le but poursuivi par le système de soins de santé devrait être d'aider tous les citoyens de la province à vivre le plus longtemps possible en subissant le moins d'inconfort possible lié à la maladie.

La Commission estime que la clarté des objectifs est étroitement liée à la capacité de déterminer le rendement d'un fournisseur de services (ou du secteur dans son ensemble). Ainsi, plus l'objectif est clair et explicite, plus il est facile de mesurer le progrès en vue de son atteinte. Si l'objectif n'est pas clair, il sera plus difficile d'établir de façon très détaillée les comptes à rendre et plus onéreux de rendre ces comptes.

Complexité

Plusieurs variables sous-tendent la définition du concept de complexité retenue par la Commission. Un service peut être complexe parce qu'il fait intervenir un vaste éventail de fournisseurs, parce que les fournisseurs ont besoin d'une longue formation technique et professionnelle, parce que la prestation des services s'articule autour d'une technologie perfectionnée, parce que les institutions offrant le service doivent concilier les intérêts parfois contradictoires des parties offrant le financement ou les services, parce que les besoins particuliers des utilisateurs des services exigent la création de centres de spécialisation au sein du secteur, et ainsi de suite.

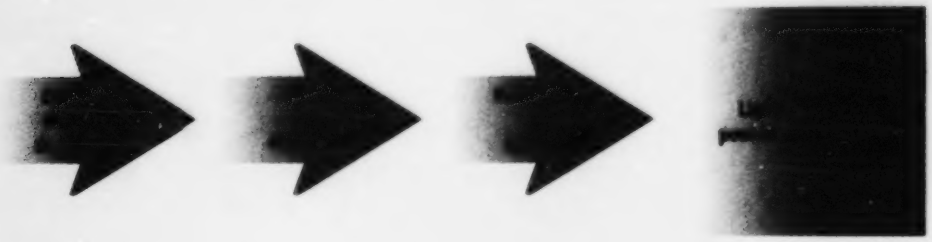
On peut à juste titre affirmer que l'obligation de rendre compte et l'évaluation du rendement dans des secteurs très complexes exigeront des investissements appréciables compte tenu du niveau élevé d'expertise nécessaire pour comprendre le secteur dans son ensemble et le rôle des diverses organisations qui le composent. En revanche, la Commission croit en l'importance particulière d'une responsabilisation accrue des secteurs complexes, car elle devrait permettre d'utiliser plus efficacement les ressources très coûteuses. Donc, même si l'investissement en termes absolus semble élevé, le rendement qu'il procure au chapitre de l'amélioration de la qualité du service et de la réalisation d'économies dans l'ensemble du secteur sera encore plus élevé.

Il devrait ressortir clairement de ce qui précède que la clarté se distingue de la complexité. En matière de soins de santé, par exemple, les services et la prestation des services sont extrêmement complexes, mais l'objectif est relativement clair.

Interaction entre l'importance critique, la clarté et la complexité

En soumettant un programme ou un service à une série de questions, comme « Dans quelle mesure le service est-il essentiel? », « Les objectifs sont-ils bien définis et conformes à ceux du gouvernement? » et « Le service et la prestation de ce dernier sont-ils très complexes? », on peut apprendre à mieux connaître les défis liés à la mise en œuvre de l'obligation de rendre compte :

Détermination du cadre de responsabilisation pertinent



Selon le cadre conceptuel, il est plus facile d'assurer une reddition de comptes détaillés et efficaces lorsque les objectifs sont clairs et que les services sont relativement peu complexes. Par contre, pour renforcer l'obligation de rendre compte dans le cas d'activités très complexes, il faut investir davantage et, si les objectifs ne sont pas clairs, il sera plus difficile de rendre des comptes détaillés parce que la mission, des objectifs de rendement et des normes significatives pourront difficilement être déterminés pour l'ensemble du secteur.

La Commission a constaté que, pour chacun des grands secteurs examinés, les services étaient généralement assez importants pour justifier l'application des composantes fondamentales de l'obligation de rendre compte et pour exiger l'injection de fonds dans des offices d'amélioration du rendement pansectoriels, qui sont abordés ci-après. Le cadre conceptuel explique en outre pourquoi il sera difficile de renforcer une reddition de comptes très détaillés dans certains secteurs ou sous-secteurs, comme les universités, ou pourquoi elle pourrait exiger un investissement considérable dans certains autres secteurs, comme les soins de santé.

Offices indépendants d'amélioration du rendement

Les composantes fondamentales de l'obligation de rendre compte énoncées dans le présent chapitre sont presque exclusivement le fruit de l'examen des organisations prises individuellement et non comme partie d'un secteur vaste et souvent complexe offrant un service. S'il est essentiel, aux fins de la reddition de comptes, de définir les responsabilités des organisations particulières, surtout par rapport au gouvernement à titre de source principale de financement et d'orientation, il est également profitable de savoir où une organisation donnée se situe à ce chapitre par rapport à ses pairs dans un secteur. Toutefois, un tel exercice dépend de la crédibilité, en ce sens que les intervenants doivent percevoir le caractère indépendant et objectif du mécanisme.

Cette notion nous amène à envisager la création d'un office indépendant – qui ne serait pas l'œuvre des participants du secteur ni des bailleurs de fonds – à qui il incomberait d'évaluer le rendement de l'ensemble du secteur et de tenter de l'améliorer. La Commission est persuadée qu'un organisme, qu'elle appelle « office indépendant d'amélioration du rendement », peut jouer un rôle dans chacun des grands secteurs de la collectivité de transfert. (Toutefois, même si elle n'a pas examiné d'autres secteurs de transfert, la Commission est convaincue que de tels offices pourraient aussi leur être profitables.)

La Commission estime qu'un office d'amélioration du rendement peut offrir un soutien supplémentaire à la reddition de comptes et à l'amélioration du rendement grâce à son évaluation du rendement des participants d'un secteur et à ses rapports sur les résultats. Si l'office constate qu'une organisation accuse du retard par rapport aux autres organisations du secteur, il lui incomberait également d'analyser les motifs de ce retard et de recommander des moyens qui lui permettront de donner son plein rendement.

Le rôle de l'office ne se limiterait pas à évaluer le rendement. Il favoriserait également le partage des idées novatrices et des pratiques exemplaires dans tout le secteur. Grâce à ses rapports avec les organisations et groupes qui composent le secteur, l'office serait très bien placé pour intégrer des fonctions d'un secteur qui, du point de vue de l'utilisateur ultime, sont naturellement liées, mais qui ne profitent pas encore d'une perspective pansectorielle.

Par le truchement de ces activités, l'office pourrait promouvoir l'amélioration continue de la prestation des services et l'utilisation optimale des ressources publiques tout en assurant des rapports transparents et objectifs aux intervenants sur la mesure dans laquelle les organisations du secteur réussissent à atteindre leurs objectifs. Il procurerait une aide inestimable au gouvernement et à la collectivité de transfert dans l'atteinte de l'objectif de fournir des services de qualité à un coût acceptable. Bref, il ajouterait une valeur appréciable tant pour ceux qui utilisent les services publics que pour les contribuables qui les financent.

La création et l'exploitation d'un tel organisme exigent des investissements du gouvernement. La Commission est persuadée que les gains éventuels tirés de l'amélioration de la qualité des services et de l'optimisation des ressources feront plus que compenser les coûts supplémentaires. De fait, elle est d'avis que les coûts, au plan des ressources financières et de la qualité du rendement, seront très élevés si cette initiative n'est pas instaurée. C'est exactement la conclusion à laquelle sont arrivés des groupes de travail et des groupes d'étude qui ont examiné les secteurs particuliers, et dont il sera question avec plus de détails ci-dessous.

Certains pourraient se demander pourquoi ne pas confier ce rôle au ministère ou à une organisation-cadre du secteur. À cette question, la Commission répond qu'elle croit que l'office doit être vraiment objectif et présenter le point de vue de l'ensemble du secteur. En raison de la multitude des rôles qu'ils sont déjà appelés à jouer, ni les ministères ni les organisations-cadres ne peuvent obtenir l'adhésion voulue de la grande majorité des intervenants. Or, le succès de l'initiative repose sur la confiance que ces derniers ont dans le mécanisme.

L'office doit pouvoir orchestrer les changements très importants à apporter aux principaux secteurs de transfert au cours des prochaines années, ce qui est loin de constituer une petite affaire. Il doit centrer toutes ses activités sur l'incidence du rendement sur l'utilisateur ultime du service, sans perdre de vue la myriade de problèmes et de questions qui confrontent le secteur et les organisations qui le composent. Sans crédibilité, l'office ne pourra obtenir la collaboration des participants du secteur et tous ses efforts seront vains. C'est exactement ce qui se produirait si, l'office était perçu comme un organe bureaucratique, non informé, non réaliste ou punitif. Il est d'une importance capitale que l'office soit une force positive d'amélioration de la prestation des services et soit perçu comme tel.

De même, l'office doit coordonner étroitement ses efforts à ceux du gouvernement dans l'exercice de ses nombreuses fonctions à l'égard des partenaires de transfert : établir la politique et l'orientation, financer le secteur et, dans le cas de l'office, tenir compte des préoccupations des citoyens et traiter des restrictions financières. Enfin, le gouvernement doit être persuadé de l'existence de mécanismes permettant de veiller à ce que l'office continue de centrer ses efforts sur l'atteinte de ses propres objectifs et utilise sagement ses ressources.

Dans de telles conditions, le succès de l'office d'amélioration du rendement repose sur une mise en œuvre mûrement réfléchie, surtout au plan de l'impartialité, et sur un fonctionnement objectif et réactif. L'office doit être un organisme dynamique et non pas une organisation normative à vue étroite. En s'inspirant de ses propres recherches et analyses, d'exemples réels d'organismes du genre et d'autres aspects de la prestation de services publics, la Commission a dressé la liste des éléments qu'elle estime essentiels au succès d'un office d'amélioration du rendement. Ces éléments sont abordés ci-dessous et accompagnés d'une courte explication de leur importance.

Leadership averti et objectif

Le succès de l'office repose avant tout sur ses dirigeants, qui doivent faire la preuve de leur connaissance approfondie du secteur. Cette connaissance est essentielle pour attirer l'attention des participants du secteur et gagner leur confiance et leur collaboration. Toutefois, comme l'office ne peut se faire le défenseur d'un secteur particulier et qu'il doit concentrer ses efforts sur l'utilisateur ultime du service, les dirigeants ne peuvent être choisis parmi ceux qui prennent une part active dans une organisation quelconque du secteur. La tâche de trouver un dirigeant fort possédant l'expertise et l'objectivité nécessaires ne sera pas facile, mais elle contribuera dans une grande mesure à assurer la réussite de l'office.

Indépendance

L'office doit être indépendant sur le plan de la gestion publique et du processus. Les divers intervenants (en particulier les bailleurs de fonds, les utilisateurs ultimes et les fournisseurs de services) pourront être représentés au conseil d'administration de l'office, mais aucun groupe particulier ne doit dominer. Les membres du conseil d'administration, choisis sur la base de leur intégrité, de leur point de vue et de leurs connaissances pansectoriels ainsi que de leur impartialité politique, se verront attribuer des responsabilités concrètes. L'office devrait pouvoir fonctionner sans avoir à obtenir l'approbation des intervenants. Sa structure juridique et organisationnelle devra lui assurer la souplesse voulue pour qu'il s'acquitte des exigences de ses fonctions de la manière la plus professionnelle possible.

Accent sur l'utilisateur ultime

La Commission croit fermement que, pour assurer l'évolution des services publics, il faut centrer les efforts sur l'utilisateur ultime au moment d'évaluer le rendement, notamment en recourant à des procédures comme des sondages, des questionnaires ou l'examen des commentaires négatifs et positifs sur le secteur. (Cependant, il est impérieux de bien préciser que l'office n'est pas un ombudsman et qu'il n'a pas le mandat d'enquêter sur des plaintes ou des problèmes particuliers ni de les corriger.) Selon la Commission, lorsqu'il s'agit de faire porter les efforts sur les utilisateurs ultimes, il convient également d'inclure des représentants de ces derniers dans l'organe directeur de l'office d'amélioration du rendement, pourvu qu'ils satisfassent aux critères décrits ci-dessus. Cela équivaut à inclure des membres du grand public aux conseils d'administration des organisations offrant des services publics.

Comprendre les composantes de l'obligation de rendre compte et s'engager à les appliquer

L'office doit comprendre et appuyer les composantes fondamentales de l'obligation de rendre compte décrites dans le présent rapport et qui, suivant la recommandation de la Commission, devraient être prévus par des lois, comme il en sera question à la rubrique « Rôle des lois régissant la reddition de comptes ». L'office doit respecter ces éléments de l'obligation de rendre compte et instaurer un processus d'assurance de la qualité aux fins de l'auto-évaluation.

Stratégie pour obtenir l'adhésion du secteur

D'entrée de jeu, l'office doit se doter d'un plan détaillé bien établi qui montre comment il obtiendra l'adhésion des participants du secteur. Ce plan devrait comprendre, à titre d'exemple, la participation des participants à l'élaboration de mesures adéquates du rendement et les communications permanentes avec les intervenants. Il doit également faire la preuve que l'office a su donner suite aux préoccupations des participants. Idéalement, l'office devrait pouvoir obtenir l'engagement concret des participants de secteurs particuliers à l'appui de leur développement professionnel, tout en profitant aux organisations et au secteur dans son ensemble.

Niveau approprié d'expertise technique particulière au secteur

Dans les secteurs très compliqués, l'office devra avoir accès à de très nombreux experts pour montrer aux participants qu'il comprend bien leur secteur et pour participer à l'élaboration de systèmes adéquats de mesure du rendement.

Expertise en matière de mesure du rendement

Outre l'expertise particulière au secteur, l'office devra faire la preuve de son expertise en matière d'élaboration d'objectifs de rendement explicites et mesurables, de systèmes adéquats de mesure ainsi que de perfectionnement continu des mesures du rendement. Il n'existe aucune solution universelle en matière de mesure du rendement, surtout dans le cas de secteurs complexes. L'office doit donc être en mesure d'élaborer des systèmes de mesure dotés de toute la souplesse voulue.

Transparence et engagement envers les communications permanentes

Parce que l'office est appelé à transiger avec les participants de tout le secteur et qu'il doit promouvoir les droits de l'utilisateur ultime des services publics, il est de la plus haute importance que ses activités et objectifs soient transparents. Des communications détaillées en langage simple – avec les utilisateurs ultimes, les organisations d'un secteur et les ministère et ministre compétents – contribueront au premier plan à assurer la transparence. L'office doit s'engager à rendre accessibles à tous les groupes de la société, et non seulement au secteur ou au ministère en cause, des données qui pourraient être très techniques.

Capacité d'appuyer le processus de mesures correctives

Sans suivi, la mesure du rendement est carrément inutile. Des mécanismes doivent être instaurés pour améliorer le rendement des organisations qui ne satisfont pas aux normes du secteur. En particulier, lorsqu'il est déterminé qu'une organisation ne donne pas son plein rendement, il est essentiel de mener un examen objectif pour connaître les motifs du rendement inférieur, de demander à l'organe directeur de l'organisation d'établir un plan d'amélioration clair, de débloquer des ressources supplémentaires pour surmonter les éventuels obstacles au rendement supérieur, de suivre de près les résultats du plan d'action ainsi que de permettre au ministère compétent de prendre les mesures supplémentaires qui s'imposent.

Promouvoir les pratiques exemplaires

Bien que son rôle principal soit d'évaluer le rendement des organisations du secteur, l'office devrait se servir de la base de données qui en découle pour savoir quelles organisations excellent et les féliciter ainsi que pour tenter de comprendre les raisons de ce rendement exceptionnel et de les communiquer aux diverses composantes du secteur. Il pourrait également se charger d'évaluer l'environnement extérieur, notamment les autres administrations au Canada et dans le monde entier, afin de déceler les pratiques et les solutions novatrices. Pour assurer les communications et partager les idées avec les intervenants de manière rentable, l'office pourrait recourir à un site Web interactif ainsi qu'à des mécanismes plus conventionnels comme les bulletins, les conférences, les articles dans des revues spécialisées, pour ne nommer que ceux-là.

Promouvoir l'intégration sectorielle

L'office peut, voire il doit, jouer un rôle de premier plan dans l'élimination de la mentalité de « cloisonnement » qui prévaut actuellement dans nombre de secteurs en groupant les participants du secteur, en mettant l'accent sur les questions et les problèmes communs, en élaborant des approches coordonnées en matière de prestation de services qui réduisent les coûts et accroissent la qualité de même qu'en faisant connaître les impacts que l'initiative dans une partie du secteur pourrait avoir sur d'autres parties du secteur.

Promouvoir les réseaux intelligents

Les offices représentant les principaux secteurs devraient communiquer entre eux de temps à autre pour assurer la coordination de leurs initiatives respectives, ce qui contribuerait à promouvoir une meilleure utilisation des ressources dans tous les secteurs offrant des services publics. De plus, tous les offices devraient respecter une série commune de valeurs fondamentales avalisées par le gouvernement.

[redacted]

Rôles et responsabilités

Il ne doit faire aucun doute que l'office indépendant d'amélioration du rendement ne cherche pas à diminuer l'obligation de rendre compte de l'organe directeur de l'organisation ni du ministère qui en assure le financement. Il appuie plutôt l'amélioration du rendement d'un secteur. Pour que le mode de fonctionnement de l'office soit bien clair, nous joignons le tableau suivant qui illustre les rôles et responsabilités des trois entités (veuillez noter que l'expression « obligation fondamentale de rendre compte » désigne la norme minimale attendue, norme que les organisations pourraient fort bien dépasser) :

[redacted]	
Responsable :	de veiller à ce que les employés du ministère et les bénéficiaires des paiements de transfert se conforment à toutes les exigences en matière de reddition de comptes (comme celles énoncées dans des lois, des règlements et la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du Secrétariat du Conseil de gestion et celles recommandées dans le présent rapport), de veiller à la conformité aux exigences juridiques et contractuelles, d'élaborer le budget du ministère, qui sera inclus dans le Budget annuel des dépenses, de fournir des fonds aux partenaires de transfert conformément aux priorités du gouvernement, d'établir les orientations stratégiques pour le secteur et de les communiquer aux organisations du secteur et à l'office d'amélioration du rendement, de favoriser le rendement supérieur et de corriger les cas de rendement inférieur à la norme et de financer l'office d'amélioration du rendement.
Doit rendre compte de la qualité du service :	(dans le cas du rendement des partenaires de transfert) aux utilisateurs ultimes réels et éventuels des services, aux contribuables. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce à l'examen des mesures du rendement que les organisations particulières signalées dans leurs rapports annuels et affichées dans leurs sites Web ainsi qu'à une évaluation pansectorielle menée par l'office d'amélioration du rendement. (dans le cas de son propre rendement) aux organisations financées, aux utilisateurs ultimes réels et éventuels des services, aux contribuables. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce à l'établissement à l'interne de mesures du rendement signalées dans les plans d'entreprise et les rapports annuels et affichées sur les sites Web.
Doit rendre compte des questions financières :	aux contribuables, aux prêteurs. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce à la présentation d'états financiers vérifiés.

Recommandation I.2. Que le gouvernement crée des offices indépendants d'amélioration du rendement pour la collectivité de transfert en accordant une attention particulière aux secteurs des soins de santé, de l'éducation postsecondaire et des services sociaux, qui respecteraient les principes d'objectivité, d'indépendance, d'interconnectivité et de transparence décrits dans le présent rapport.

Rôles et responsabilités

Il ne doit faire aucun doute que l'office indépendant d'amélioration du rendement ne cherche pas à diminuer l'obligation de rendre compte de l'organe directeur de l'organisation ni du ministère qui en assure le financement. Il appuie plutôt l'amélioration du rendement d'un secteur. Pour que le mode de fonctionnement de l'office soit bien clair, nous joignons le tableau suivant qui illustre les rôles et responsabilités des trois entités (veuillez noter que l'expression « obligation fondamentale de rendre compte » désigne la norme minimale attendue, norme que les organisations pourraient fort bien dépasser) :

Ministre ou ministère	
Responsable :	de veiller à ce que les employés du ministère et les bénéficiaires des paiements de transfert se conforment à toutes les exigences en matière de reddition de comptes (comme celles énoncées dans des lois, des règlements et la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du Secrétariat du Conseil de gestion et celles recommandées dans le présent rapport), de veiller à la conformité aux exigences juridiques et contractuelles, d'élaborer le budget du ministère, qui sera inclus dans le Budget annuel des dépenses, de fournir des fonds aux partenaires de transfert conformément aux priorités du gouvernement, d'établir les orientations stratégiques pour le secteur et de les communiquer aux organisations du secteur et à l'office d'amélioration du rendement, de favoriser le rendement supérieur et de corriger les cas de rendement inférieur à la norme et de financer l'office d'amélioration du rendement.
Doit rendre compte de la qualité du service :	(dans le cas du rendement des partenaires de transfert) aux utilisateurs ultimes réels et éventuels des services, aux contribuables. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce à l'examen des mesures du rendement que les organisations particulières signalées dans leurs rapports annuels et affichées dans leurs sites Web ainsi qu'à une évaluation pansectorielle menée par l'office d'amélioration du rendement. (dans le cas de son propre rendement) aux organisations financées, aux utilisateurs ultimes réels et éventuels des services, aux contribuables. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce à l'établissement à l'interne de mesures du rendement signalées dans les plans d'entreprise et les rapports annuels et affichées sur les sites Web.
Doit rendre compte des questions financières :	aux contribuables, aux prêteurs. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce à la présentation d'états financiers vérifiés.

Responsable :	outre les rôles traditionnels, du respect des composantes fondamentales de la reddition de comptes (établissement de l'orientation, attribution des ressources, conformité aux exigences juridiques et contractuelles, mesure et amélioration du rendement, prise de mesures pour corriger les cas de rendement inférieur à la norme, présentation de rapports aux bailleurs de fonds et aux autres intervenants, surveillance des activités et des procédures quotidiennes).
Doit rendre compte de la qualité du service :	aux utilisateurs ultimes réels et éventuels des services, au ministère responsable. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce à l'établissement à l'interne de mesures du rendement qui sont signalées dans les communications particulières, ce qui comprend le rapport annuel et le site Web, à l'évaluation des programmes et autres mesures et à la participation à l'évaluation pansectorielle menée par l'office d'amélioration du rendement.
Doit rendre compte des questions financières :	au ministère de financement, aux utilisateurs ultimes des services. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce au plan d'entreprise étayé par les états financiers.
Responsable :	d'élaborer et d'exécuter la mesure du rendement à l'échelle du secteur, de déceler et de promouvoir les pratiques exemplaires, d'appuyer les mesures correctives.
Doit rendre compte de la qualité du service :	aux organisations du secteur, au ministère de financement, aux utilisateurs ultimes réels et éventuels des services. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce à la présentation de rapports annuels sur les activités, les initiatives et les résultats au ministère, aux organisations, aux utilisateurs ultimes réels et éventuels des services et aux contribuables et à la tenue d'un site Web.
Doit rendre compte des questions financières :	au ministère de financement. Il est satisfait à l'obligation fondamentale de rendre compte grâce aux états financiers vérifiés.

Le reste du chapitre traite de l'application des principes énoncés ci-dessus. Nous commençons par fournir un survol de l'état actuel de la reddition de comptes dans le secteur de transfert en Ontario, puis nous présentons l'opinion d'experts sur son renforcement. Nous abordons par la suite la manière d'optimiser l'application des cadres de responsabilisation dans la collectivité de transfert en Ontario.

Responsabilisation actuelle des partenaires de transfert

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a été saisie d'éléments prouvant l'évolution continue de l'obligation généralisée de rendre compte dans le gouvernement et la collectivité de transfert. Comme il fallait s'attendre du cadre de responsabilisation mis au point par la Commission, l'obligation de rendre compte semble le plus fermement ancrée dans les secteurs où les objectifs du service sont clairs, où le service et le secteur ne sont pas très complexes et où le service est facile d'accès. Chez les partenaires de transfert, le service qui correspond le plus étroitement au profil est le secteur de l'éducation de niveau élémentaire. De fait, le gouvernement a créé l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) à titre de mécanisme permettant d'assurer et d'améliorer le rendement du secteur (et de celui de l'éducation de niveau secondaire). Ce mécanisme s'ajoute aux composantes de la reddition de comptes comme les élections des membres des commissions scolaires, les ententes entre le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires ainsi que des mécanismes précis de financement fournis par la province.

L'exemple de l'OQRE, un organisme de la province, a été d'une très grande utilité pour la Commission et lui a permis de comprendre les rôles que pourraient assumer les offices d'amélioration du rendement qu'elle propose. Elle est d'avis que l'OQRE répond à bon nombre des critères d'un office d'amélioration du rendement qui sont énoncés dans le présent rapport, notamment un leadership fort, un engagement manifeste à faire participer les membres du secteur au processus, l'intégrité et des communications détaillées et permanentes avec les principaux intervenants. L'OQRE formule des recommandations générales sur le secteur qu'il évalue ainsi que des recommandations précises sur des établissements de ce secteur. L'annexe E renferme une description de la mission et des programmes qui est extraite du rapport annuel de l'OQRE pour 1999-2000.

En revanche, la Commission a constaté que le respect de l'obligation de rendre compte, s'il augmente, semble moins officiellement adopté dans les secteurs de l'éducation postsecondaire, des soins de santé et des services sociaux. De nouveau, ce phénomène est compréhensible si l'on se reporte au cadre conceptuel élaboré aux fins du présent rapport, comme il est expliqué ci-après.

Soins de santé

Le secteur des soins de santé est particulièrement complexe. Il fait intervenir de nombreux fournisseurs de première ligne, une vaste gamme d'organisations offrant des soins, la nécessité d'augmenter les sommes investies dans la technologie, l'évolution vers de grands établissements très spécialisés ainsi que les rapports entre de nombreux cadres de politique publique, cadres législatifs et cadres réglementaires. Une telle complexité suppose des investissements considérables dans les cadres de responsabilisation, y compris le genre d'office d'amélioration du rendement préconisé dans le présent rapport. Toutefois, l'objectif du système de soins de santé, du point de vue des services, est relativement bien délimité (une population en santé ayant une longue durée de vie). Grâce au niveau approprié d'expertise technique, il ne devrait pas être démesurément difficile de mettre au point des mesures généralement reconnues qui permettraient de déterminer dans quelle mesure le secteur réussit à atteindre ses objectifs. De fait, le secteur hospitalier a amorcé cette initiative par la création d'une fiche de pointage équilibrée pour les hôpitaux et d'autres initiatives. Il importe d'améliorer la reddition de comptes en matière de soins de santé, car ce secteur offre sans contredit les services publics les plus essentiels.

Universités et collèges

Dans le secteur des universités, la complexité tient principalement aux relations entre les divers intervenants : les organes directeurs doivent concilier les intérêts des divers bailleurs de fonds (les gouvernements, le secteur privé, les personnes qui paient les frais de scolarité, les anciens), des étudiants, du corps professoral et des autres employés. Un autre niveau de difficulté vient s'ajouter, à savoir que les objectifs du secteur des universités ne sont pas toujours explicites. Le but traditionnel des universités a été de faire avancer les connaissances humaines par le truchement de l'enseignement et de la recherche. Nul ne peut contester la validité de ce but, mais il est difficile à mesurer, ce qui suppose qu'il pourrait être difficile d'instaurer ne serait-ce que les composantes les plus élémentaires de l'obligation redditionnelle. En fait, la Commission a constaté que peu d'universités ontariennes, s'il en est, ont mis en place des cadres complets couvrant la gestion publique, les énoncés de mission, la planification et les rapports, comme il a été décrit dans le présent rapport et ailleurs. Le vérificateur provincial est arrivé à des conclusions semblables dans son rapport annuel de 1999.

Par ailleurs, en raison de la complexité et de l'absence d'objectifs clairs, la reddition de comptes détaillés sur le rendement – par exemple au niveau des cours particuliers par opposition au niveau de l'organisation dans son ensemble – sera vraisemblablement à la fois coûteuse et difficile. Toutefois, les travaux menés dans le secteur, qui sont décrits ci-après à la rubrique « Impressions sur l'obligation de rendre compte de la collectivité de transfert », montrent sans l'ombre d'un doute que la mesure du rendement est à la fois possible et valide pour les universités au niveau organisationnel et pour le secteur dans son ensemble. La Commission est d'avis que, compte tenu du rôle essentiel que jouent les universités dans le modelage du capital humain de la province, il est également de la toute première importance de mesurer le rendement.

Il devrait être plus facile de s'acquitter de l'obligation de rendre compte dans le secteur des collèges, étant donné que les objectifs de ces derniers tendent à être plus explicites et que la tâche d'équilibrer les intérêts de divers bailleurs de fonds est moins complexe (le financement étant en général fourni par la province et les personnes qui paient des frais de scolarité). La Commission a appris que les collèges et le ministère responsable ont énoncé avec suffisamment de précision les attentes en matière de rendement; il n'est toutefois pas évident si ces attentes sont aussi universellement adoptées et comblées qu'elles pourraient l'être.

Services sociaux

Il est extrêmement difficile d'assurer la reddition de comptes à l'échelle du secteur des services sociaux en raison des grands écarts – au chapitre de la taille, des objectifs et de la dépendance à l'égard des fonds publics – qui séparent les organisations qui le composent. Il faut envisager l'instauration, dans ce secteur, d'un office de responsabilisation qui met l'accent sur le rendement des organisations les plus grandes et les mieux établies. L'office doit également tenter de trouver des liens dans un secteur qui, jusqu'à maintenant, a été formé d'un grand nombre de groupes aux prises avec une très vaste gamme de problèmes familiaux et sociaux, qui ne sont habituellement pas perçus comme étant liés. En comprenant mieux ces liens, on pourrait mettre davantage l'accent sur la prévention plutôt que sur la correction des problèmes sociaux.

Impressions sur l'obligation de rendre compte de la collectivité de transfert

Alors que les organisations continuent d'accepter davantage les cadres de responsabilisation, le gouvernement et les secteurs admettent que la tâche est loin d'être terminée, en ce qui concerne tant l'adoption des composantes existantes de la reddition de comptes que l'amélioration du rendement un niveau pansectoriel. Les paragraphes qui suivent traitent succinctement des travaux et des impressions dont la Commission s'est servie pour résumer les renforcements à apporter dans les principaux secteurs.

Soins de santé

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a centré en grande partie ses efforts sur le renforcement de la reddition de comptes par les établissements du secteur des hôpitaux. Au début de l'année, un groupe de travail mixte composé de représentants du ministère et de l'Association des hôpitaux de l'Ontario a recommandé en principe l'adoption d'une vaste gamme de mécanismes de reddition de comptes sur la mesure du rendement. Dans ses recommandations, il a notamment demandé la participation d'un ou de plusieurs tiers à la création de « fiches d'évaluation » à l'intention du secteur hospitalier et du secteur des soins de santé dans son ensemble.

L'Institut de recherche en services de santé qui, comme nous l'avons déjà mentionné, produit le document *ICES Practice Atlas* renfermant les tendances en matière de prestation des services hospitaliers à l'échelle de la province, voit lui aussi l'utilité d'un organisme pansectoriel en matière de soins de santé à qui il incomberait de regrouper les intervenants des diverses composantes du système de soins de santé pour faciliter la prestation de soins de qualité. L'organisme préconisé par l'Institut travaillerait de concert avec les organes directeurs des divers établissements, professions de la santé et associations professionnelles pour mettre en œuvre les activités d'amélioration de la qualité, pour surveiller la diffusion des nouvelles technologies et pour recommander des structures et encouragements adéquats qui favoriseraient l'utilisation efficiente, efficace et équitable des ressources de santé, pour ne nommer que ces activités.

Secteur des universités

Dans son rapport intitulé *University Accountability: A Strengthened Framework*, le Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités, créé en 1991 par le ministre ontarien de l'Éducation et de la Formation et présidé par William H. Broadhurst, a décrit un cadre qui fait ressortir l'importance de la gestion publique et de la mesure du rendement. Publié en 1993, le cadre donne le détail des paramètres d'une gestion publique adéquate et efficace des universités. Depuis, nombre de ces paramètres ont été largement acceptés en principe par le secteur des universités. Le rapport traite également de l'importance d'éléments tels que l'énoncé de mission, les saines mesures de planification, la mesure et l'amélioration du rendement, la transparence et autres éléments qui ont été énoncés à la rubrique « Les composantes de l'obligation de rendre compte » ci-dessus. Le rapport reconnaît l'importance d'une évaluation objective du rendement et décrit un certain nombre de mesures pouvant être adoptées dans le secteur des universités.

Enfin, il propose de confier l'évaluation à un organisme pansectoriel indépendant, modèle qui a été d'une très grande utilité pour la Commission lorsqu'elle a décrit le rôle de l'office d'amélioration du rendement proposé dans le présent rapport.

"How will I know if there is quality?", un rapport publié en mars dernier et rédigé par David C. Smith pour le compte du Conseil des universités de l'Ontario, traite des indicateurs de la qualité et de l'amélioration de la qualité dans les universités. En s'inspirant de la discussion de Broadhurst sur l'amélioration du rendement (l'« amélioration de la qualité » dans cet ouvrage), l'auteur aborde le rôle des établissements particuliers en matière de rapports sur leur rendement et fait ressortir l'importance d'adopter des mesures du rendement bien conçues et pertinentes. Il poursuit en recommandant la création, après mûre réflexion, d'une nouvelle organisation ou d'un nouvel institut qui permettrait d'analyser la qualité dans l'ensemble du secteur et par rapport aux secteurs d'autres administrations.

Services sociaux

Le ministère des Services sociaux et communautaires a précisé un certain nombre d'exigences fondamentales en matière de reddition de comptes pour le secteur, ce qui comprend les marchés de service (pour la plupart des organismes financés directement par le ministère), l'octroi de permis (aux exploitants de garderies qui sont actuellement financées par les municipalités) et le financement axé sur le rendement (qui permettrait, par exemple, d'augmenter les fonds versés en fonction du succès que la municipalité a connu en matière d'obtention d'emplois pour les clients du programme Ontario au travail).

En raison de la diversité du secteur, il n'a pas été possible d'envisager un mécanisme pansectoriel d'évaluation et d'amélioration du rendement. Comme nous l'avons indiqué précédemment, toutefois, la Commission estime qu'un office indépendant d'amélioration du rendement pourrait se révéler très utile dans le cas des grandes organisations à effectif professionnel du secteur.

En raison du très grand nombre de petites organisations populaires de base dans le secteur, il faudra sans doute plus d'orientation et de temps pour faire connaître et accepter les composantes fondamentales de la reddition de comptes. De l'avis de la Commission, c'est le ministère qui finance ces organisations qui est le mieux placé pour assurer la gestion du processus.

Résumé

Les impressions d'experts reproduites ci-dessus concernant les composantes fondamentales et la valeur d'offices pansectoriels d'amélioration du rendement remontent à près de dix ans. Divers experts des grands secteurs des soins de santé, de l'éducation et des services sociaux ont depuis longtemps reconnu l'importance de ce que le présent rapport qualifie de composantes de la reddition de comptes. Les deux premiers secteurs comprennent très bien qu'un organisme pansectoriel, s'il est bien constitué, peut ajouter considérablement de valeur à la qualité du service offert par la collectivité de transfert.

Ces impressions constituent le fondement crédible, de l'avis de la Commission, des conseils et des recommandations formulés dans le présent rapport. Le fait qu'elles aient résisté au temps et les preuves dont a été saisie la Commission concernant les prochains défis qui confronteront la collectivité de transfert témoignent de l'importance de prendre des mesures immédiates. La section qui suit décrit les prochaines mesures qui, selon la Commission, devraient logiquement être prises le plus rapidement possible pour mettre en œuvre un cadre de responsabilisation valide et utile dans l'ensemble de la collectivité de transfert et le secteur public de l'Ontario.

Rôle des lois régissant la reddition de comptes

Bien que l'actuelle Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du Conseil de gestion et d'autres documents contiennent des lignes directrices et des principes utiles au plan de la reddition de comptes des partenaires de transfert, la Commission estime que l'intégration des principes de responsabilisation dans les lois permettrait d'améliorer encore plus la reddition de comptes.

La portée de ces lois ne devrait pas se limiter à la collectivité de transfert. Le chapitre III du présent rapport fait remarquer que la recommandation antérieure de régir par la loi l'établissement de cadres de responsabilisation du gouvernement dans son ensemble et des ministères et organismes particuliers n'a pas encore été mise en œuvre. La Commission reprend cette recommandation et y ajoute que la portée des lois doit être élargie de manière à englober également la collectivité de transfert. Le gouvernement a lui-même avalisé les lois sur l'obligation de rendre compte du secteur public dans le discours du budget de 1997.

La Commission est d'avis que les lois régissant la reddition de comptes devraient comprendre plusieurs grands principes. En ce qui concerne le gouvernement, ses ministères et ses organismes, ces principes pourraient englober le respect des principes de planification des activités et de mesure du rendement énoncés dans le rapport de la Commission en 1995. Les sections pertinentes de ce rapport sont reproduites à l'annexe F.

Pour ce qui est des partenaires de transfert, la Commission estime que les cadres de responsabilisation devraient être semblables à ceux du gouvernement et de ses organismes. Les grands principes intégrés aux lois sont ceux qui ont déjà été décrits à la rubrique « Les composantes de la reddition de comptes ». De plus, les lois devraient prévoir la possibilité de créer des offices d'amélioration du rendement dans les principaux secteurs de transfert, comme il est décrit dans le présent rapport.

Il conviendra par ailleurs d'arriver à équilibrer les avantages à tirer d'un meilleur cadre de responsabilisation et le coût de la surveillance de la conformité. La Commission estime que les lois régissant la reddition de comptes devraient s'appliquer à toutes les organisations qui reçoivent des paiements de transfert, mais qu'elles devraient être dotées de la souplesse voulue en ce qui a trait aux petites organisations ou aux organisations qui reçoivent de la province une infime part seulement de leur financement et qui possèdent leurs propres cadres de responsabilisation.

Recommandation I.3. Que le gouvernement adopte des lois régissant un cadre de responsabilisation comportant à la fois les éléments fondamentaux de l'obligation de rendre compte et une disposition prévoyant la création d'offices pansectoriels indépendants d'amélioration du rendement, tels que décrits dans le présent rapport.

Conclusion

La recherche de l'excellence en matière de prestation de services publics, bien qu'il s'agisse d'une tâche difficile pour la collectivité de transfert de l'Ontario, a déjà reçu passablement d'appui. La Commission – qui a formulé ses conclusions à titre non pas d'expert d'un service public donné mais d'ardent défenseur de l'obligation de rendre compte – espère que les membres de la collectivité jugeront son apport utile.

Le but de la Commission a été de fournir des conseils au gouvernement et à la collectivité de transfert pour les aider à traiter de ce sujet complexe. Elle est d'avis que chaque organisation de la collectivité de transfert peut tirer profit de l'adoption des composantes fondamentales de la reddition de compte énoncées dans le présent rapport. De plus, elle recommande d'assujettir la collectivité de transfert, et le gouvernement lui-même, à des lois régissant la reddition de comptes. Enfin, dans les plus importants secteurs de services publics – les soins de santé, l'éducation et les services sociaux –, la Commission croit fermement qu'un tiers objectif, l'office d'amélioration du rendement, peut servir d'agent positif pour la création d'une culture de prestation de services de qualité.

S'il est vrai que, pour rendre des comptes efficaces, il faut appliquer un cadre solide et sévère, la Commission ne perd pas de vue que l'optimisation de la reddition de comptes par divers groupes de secteurs et d'organisations ne saurait être réalisée sans une grande souplesse et passablement de créativité. La Commission a bon espoir, d'après les exposés qui lui ont été présentés, de trouver effectivement dans les organisations du secteur public et les ministères le désir, l'expertise, l'esprit d'initiative et l'ouverture face à l'innovation pour atteindre ces objectifs.

Il conviendra par ailleurs d'arriver à équilibrer les avantages à tirer d'un meilleur cadre de responsabilisation et le coût de la surveillance de la conformité. La Commission estime que les lois régissant la reddition de comptes devraient s'appliquer à toutes les organisations qui reçoivent des paiements de transfert, mais qu'elles devraient être dotées de la souplesse voulue en ce qui a trait aux petites organisations ou aux organisations qui reçoivent de la province une infime part seulement de leur financement et qui possèdent leurs propres cadres de responsabilisation.

Recommandation 1.3. Que le gouvernement adopte des lois régissant un cadre de responsabilisation comportant à la fois les éléments fondamentaux de l'obligation de rendre compte et une disposition prévoyant la création d'offices parasectoriels indépendants d'amélioration du rendement, tels que décrits dans le présent rapport.

Conclusion

La recherche de l'excellence en matière de prestation de services publics, bien qu'il s'agisse d'une tâche difficile pour la collectivité de transfert de l'Ontario, a déjà reçu passablement d'appui. La Commission – qui a formulé ses conclusions à titre non pas d'expert d'un service public donné mais d'ardent défenseur de l'obligation de rendre compte – espère que les membres de la collectivité jugeront son apport utile.

Le but de la Commission a été de fournir des conseils au gouvernement et à la collectivité de transfert pour les aider à traiter de ce sujet complexe. Elle est d'avis que chaque organisation de la collectivité de transfert peut tirer profit de l'adoption des composantes fondamentales de la reddition de compte énoncées dans le présent rapport. De plus, elle recommande d'assujettir la collectivité de transfert, et le gouvernement lui-même, à des lois régissant la reddition de comptes. Enfin, dans les plus importants secteurs de services publics – les soins de santé, l'éducation et les services sociaux –, la Commission croit fermement qu'un tiers objectif, l'office d'amélioration du rendement, peut servir d'agent positif pour la création d'une culture de prestation de services de qualité.

S'il est vrai que, pour rendre des comptes efficaces, il faut appliquer un cadre solide et sévère, la Commission ne perd pas de vue que l'optimisation de la reddition de comptes par divers groupes de secteurs et d'organisations ne saurait être réalisée sans une grande souplesse et passablement de créativité. La Commission a bon espoir, d'après les exposés qui lui ont été présentés, de trouver effectivement dans les organisations du secteur public et les ministères le désir, l'expertise, l'esprit d'initiative et l'ouverture face à l'innovation pour atteindre ces objectifs.

II. La gestion des immobilisations corporelles dans le secteur public

Aperçu

Le mandat actuel de la Commission comprend l'examen puis le dépôt d'un rapport sur les « options relatives à la présentation de rapports sur les immobilisations corporelles du gouvernement ». Le présent chapitre traite des questions liées à cette tâche et contient les conclusions de la Commission.

Les immobilisations corporelles représentent une grande part des ressources relevant du contrôle gouvernemental. De plus en plus, les gouvernements prennent conscience du fait que la surveillance des dépenses consacrées à ces actifs de longue durée peut influer sur l'utilisation des deniers publics et sur l'état des ressources publiques. À l'heure actuelle, nombre de gouvernements, dont celui de l'Ontario, passent en charges les dépenses consacrées aux éléments d'actifs de longue durée l'année de leur acquisition (pour de plus amples précisions sur les questions techniques du domaine, veuillez vous reporter à l'annexe G). Le gouvernement n'est pas tenu d'indiquer, pendant la durée de vie de l'actif, quel est son état et quels sont les besoins d'entretien à son égard.

Ces pratiques en matière de rapports influent vraisemblablement sur le comportement du gouvernement. On peut constater une propension à retarder le plus possible les projets d'immobilisations, surtout en période de compression financière, en raison du très lourd impact qu'ils auront en une seule année. On pourrait également avoir tendance à moins dépenser sur un actif au départ, afin de réduire cet impact sur un an, même si cette mesure est susceptible d'entraîner des frais de fonctionnement et d'entretien supérieurs sur la vie de l'immobilisation. Le gouvernement n'étant pas tenu de signaler les besoins en entretien qui n'ont pas été comblés, les immobilisations peuvent se dégrader considérablement à cause d'un manque d'entretien après avoir été mises en service et avoir une durée de vie réduite. Il pourrait alors être nécessaire de les remplacer prématurément ce qui, évidemment, déclenche à nouveau un cycle complet non rentable. Bref, compte tenu du fait que les rapports portent presque exclusivement sur la seule année au cours de laquelle les sommes sont consacrées à l'achat d'une immobilisation, on s'attache moins à élaborer des plans complets, rationnels et à long terme pour la construction et l'entretien des immobilisations du gouvernement ou à comprendre l'importance d'une approche planifiée et stratégique en matière de création et de gestion des actifs.

Le public ressent l'effet d'un processus décisionnel faussé par des rapports inexacts, le plus souvent à cause de son incidence sur l'infrastructure. L'infrastructure se compose des grandes immobilisations de longue durée qui offrent des services essentiels au public, comme les routes, les ponts, les services d'alimentation en eau et les systèmes de traitement des eaux usées. Un des principaux rôles du gouvernement – rôle qui distingue les immobilisations du gouvernement de celles utilisées par des entreprises du secteur privé – consiste à bâtir et à entretenir l'infrastructure. Lorsqu'une infrastructure continue d'être utilisée alors que sa durée de vie utile est écoulée, ou qu'elle n'a pas été bien entretenue ou qu'elle ne profite pas des nouvelles technologies, la qualité du service offert au public pourrait fort bien diminuer.

La Commission croit, sans l'ombre d'un doute, que l'amélioration des rapports financiers améliorera le processus décisionnel et la capacité du public d'évaluer les dépenses en immobilisations du gouvernement et ses activités d'entretien. Elle estime toutefois que l'adoption d'une approche plus complète en matière d'immobilisations n'exige pas seulement la fourniture de données meilleures dans les rapports financiers. Cette approche exige que soit améliorée la manière dont le gouvernement planifie les projets d'immobilisations.

La qualité et le coût total des immobilisations de longue durée ainsi que des services qu'elles permettent de fournir sont fortement influencés par les décisions initiales concernant la conception, le choix des matériaux et le moment de l'acquisition de même que par les décisions permanentes sur l'entretien, les réparations, le remplacement et l'aliénation. Ensemble, ces choix se répercutent sur le coût d'une immobilisation sur sa durée de vie, d'où l'expression « méthode du coût complet sur le cycle de vie » concernant les immobilisations. Dès le début du processus d'établissement du budget des immobilisations, les décideurs doivent prendre en compte l'impact des sommes consacrées à une immobilisation pour sa durée de vie complète et non seulement pour l'année en cours. Cela explique pourquoi les discussions concernant les rapports financiers sur les immobilisations dans le secteur public ont pris tant d'ampleur et englobent maintenant la question de savoir comment les gouvernements et les autres organisations du secteur public peuvent améliorer et mettre à jour le cycle complet des immobilisations.

La Commission est persuadée que l'Ontario pourrait tirer des avantages considérables de l'adoption d'un système plus complet et mieux intégré de planification, de budgétisation, d'acquisition, d'entretien, de renouvellement des immobilisations corporelles et de présentation de rapports à leur égard. Un tel système assurerait une saine gouvernance, un des rôles principaux que le gouvernement est appelé à jouer. Les avantages suivants découleraient de la prise en compte du cycle de vie complet d'une immobilisation, depuis l'établissement du budget à son égard jusqu'à son aliénation :

- Capacité de prendre de meilleures décisions sur la composition appropriée des ressources pour offrir des services publics, ce qui comprend une meilleure connaissance du moment et de la manière de mettre en place la technologie ou de la mettre à jour.

- Capacité de calculer le coût réel de la prestation des services publics.

- Capacité de mieux attribuer les ressources rares aux besoins les plus urgents en matière d'immobilisations.

- Plus grande certitude concernant la manière d'effectuer des projets et le moment de leur achèvement ainsi que le coût total des projets.

- Meilleure capacité de fournir de l'information transparente au public concernant les immobilisations appartenant au gouvernement et leur état.

- Plus grands encouragements à garder les immobilisations en bon état de fonctionnement.

- Meilleure capacité d'évaluer les occasions de diversifier les modes de prestation des services.

- Renseignements plus complets sur les immobilisations susceptibles d'être privatisées.

De même, la Commission est consciente que les immobilisations corporelles du secteur public, contrairement à celles du secteur privé, ne visent habituellement pas la production de recettes. Dans le secteur privé, il est pratique courante de recourir au passif à long terme pour financer des immobilisations de longue durée, pratique que les normes d'établissement des rapports prennent en compte. Le débat concernant les immobilisations gouvernementales porte en partie sur la mesure dans laquelle le modèle peut s'appliquer aux rapports du gouvernement. Évidemment, un gouvernement, à l'instar d'une entreprise privée, peut contracter des emprunts pour financer des immobilisations corporelles. Les méthodes comptables courantes montrent aux contribuables l'encours de la dette du gouvernement, mais pas le portefeuille d'immobilisations de longue durée que cette dette a permis, en tout ou en partie, de financer. Les nouvelles normes en voie d'application au Canada tenter d'arriver à un équilibre entre fournir davantage de renseignements sur le portefeuille d'immobilisations du gouvernement et maintenir l'attention accordée à la dette nette totale.

Le présent chapitre examine l'éventail des questions et préoccupations relatives aux immobilisations corporelles du secteur public. Il commence par passer en revue la planification et la budgétisation, qui constituent l'amorce du cycle d'immobilisations, puis aborde les rapports financiers et s'achève sur les conséquences de remettre à plus tard les travaux d'entretien nécessaires.

Les recommandations et les conseils de la Commission ne portent pas sur les immobilisations des partenaires de transfert. Toutefois, consciente du fait qu'elles contrôlent en bonne part l'infrastructure publique de la province, elle aimerait leur recommander d'adopter des orientations qui procureraient des avantages semblables au chapitre de l'optimisation de la création et de l'utilisation des immobilisations.

Planification des immobilisations

Si l'instauration d'un système adéquat de présentation de rapports financiers sur les immobilisations revêt une importance extrême pour le secteur public, il est encore plus important de mettre en œuvre des mécanismes adéquats de planification et de budgétisation des immobilisations. Par nature, l'établissement de rapports consiste à jeter un regard en arrière sur ce qui est survenu pendant une période donnée et permet d'évaluer si les fonds ont été ou non utilisés avec discernement. Des mécanismes améliorés de planification se traduiront en général par des évaluations plus positives de l'utilisation des fonds. Par ailleurs, une budgétisation appropriée permet d'établir une comparaison claire entre les dépenses réelles et les dépenses prévues.

Il est particulièrement important de bien planifier les grandes immobilisations et d'établir des budgets satisfaisants à leur égard. En effet, qu'il s'agisse de la construction d'une route, de la mise à niveau d'un système informatique ou de la construction d'un nouveau palais de justice, les projets d'immobilisations :

- exigent de grands déboursés;
- exigent des planificateurs qu'ils déterminent la composition optimale des intrants, ce qui comprend les ressources humaines, la technologie (vraisemblablement en évolution rapide) et autres charges en capital, pour fournir un service;
- exigent d'arriver à équilibrer les coûts initiaux et les besoins d'entretien de longue durée;
- ont des répercussions sur le public, d'autres ministères et d'autres programmes; et
- peuvent s'étaler sur plusieurs années.

En dépit des grands progrès réalisés par la province de l'Ontario ces dernières années en matière de publication, dans son budget annuel, de renseignements plus détaillés sur les plans d'immobilisations, la Commission estime que des améliorations sont possibles et même essentielles, surtout à l'égard des processus internes de budgétisation. Les systèmes internes de gestion devraient être mis à jour de sorte qu'ils reconnaissent pleinement la nature complexe et pluriannuelle des projets d'immobilisations et à ce qu'ils appuient la prise de décisions rationnelles sur le plan économique et financier.

Tout comme les normes en matière de rapports financiers, les normes régissant une meilleure budgétisation des immobilisations dans le secteur public évoluent encore. Quoi qu'il en soit, des idées utiles concernant la manière dont le gouvernement pourrait élaborer de meilleurs plans et budgets d'immobilisations surgissent lors de discussions plus vastes sur les améliorations à apporter au cycle de vie complet des immobilisations. La Commission s'est inspirée de ces discussions pour énoncer les pratiques exemplaires et principes généraux suivants dans ce domaine.

Depuis 1996, la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de l'Université de Syracuse dans l'État de New York, cote le rendement de la gestion des gouvernements des localités et des états ainsi que de certains organismes fédéraux à l'échelle des États-Unis. Dans le cadre des recherches qu'elle a menées aux fins du présent rapport, la Commission a décelé plusieurs thèmes communs et pratiques exemplaires chez ces gouvernements et organismes réputés appliquer des processus solides de gestion des immobilisations :

- Des plans à long terme sont élaborés au niveau de l'organisme et présentés à une entité centralisée, qui s'occupe d'établir les priorités avant leur examen par les représentants élus.

- Les demandes de budget visant des immobilisations onéreuses de longue durée doivent être accompagnées d'estimations des coûts permanents du projet ainsi que des coûts financiers qui seront subis si celui-ci n'est pas mis en œuvre.

- Des vérifications d'installations servent à déceler les arriérés de travaux de réparation et d'entretien et à savoir quels fonds doivent être débloqués pour éviter des réparations majeures.

- Des systèmes d'évaluation de l'état et d'information sur les immobilisations mettent l'accent sur les grandes immobilisations de longue durée (par exemple, celles dont la valeur de remplacement est supérieure à 10 millions de dollars et dont la durée de vie est d'au moins 10 ans).

- Les organismes doivent soumettre chaque année des plans indiquant les exigences totales en matière d'entretien et des rapports sur l'évolution des projets financés ainsi qu'établir les priorités de tous les travaux d'entretien en cours.

L'Ontario est sur le point d'adopter certaines des pratiques exemplaires qui précèdent. À titre d'exemple, par l'entremise de la société SuperCroissance, la province a créé une base de données sur les projets en immobilisations envisagés.

Les principes généraux de budgétisation des immobilisations sont établis d'après les orientations proposées par des fonctionnaires au Canada et aux États-Unis, dont David Lindsay, président-directeur général de la Société ontarienne SuperCroissance, et Paul Posner, directeur des questions budgétaires aux États-Unis :

- Les gouvernements devraient veiller à ce que le processus d'établissement des budgets des immobilisations soit stratégique et conforme aux objectifs de la politique.

- La méthodologie de budgétisation ne devrait pas entraîner l'attribution inadéquate des ressources en donnant préséance à un type d'intrant sur les autres, mais devrait favoriser le regroupement des ressources le plus économique et rationnel possible.

- Les organismes devraient être encouragés à établir des budgets pour des étapes « autonomes » de grands projets, autrement dit les étapes qui, en soi, peuvent être utiles avant même que soit achevé le projet.

- Il faut songer à permettre, au besoin, l'accumulation des crédits sur plus d'une période budgétaire au lieu qu'ils ne deviennent périmés à la fin de chaque exercice financier.

- Il faudrait songer à la sous-traitance ou à des partenariats avec le secteur privé lorsque ces mesures permettraient de réduire les coûts, pour autant que la qualité du service demeure la même ou s'en trouve améliorée.

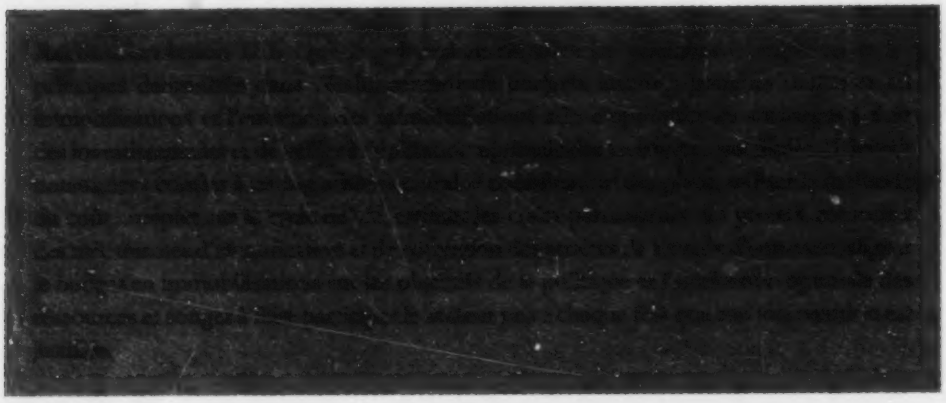
Ce qui précède montre bien que nombre de principes très utiles sont utilisés ou envisagés par les gouvernements en matière de budgétisation des immobilisations.

Recommandation II.1. Que le gouvernement suive les pratiques exemplaires et les principes démontrés dans l'établissement de budgets internes pour les dépenses en immobilisations et l'entretien des immobilisations afin d'optimiser les avantages à tirer des investissements et de veiller à l'utilisation optimale des ressources publiques. Il devrait notamment confier à un organisme central la coordination des plans, utiliser la méthode du coût complet sur le cycle de vie, estimer les coûts permanents des projets, recourir à des mécanismes d'identification et de correction des arriérés de travaux d'entretien, aligner le budget en immobilisations sur les objectifs de la politique et l'attribution optimale des ressources et songer à faire participer le secteur privé chaque fois que son intervention est justifiée.

- Il faut songer à permettre, au besoin, l'accumulation des crédits sur plus d'une période budgétaire au lieu qu'ils ne deviennent périmés à la fin de chaque exercice financier.

- Il faudrait songer à la sous-traitance ou à des partenariats avec le secteur privé lorsque ces mesures permettraient de réduire les coûts, pour autant que la qualité du service demeure la même ou s'en trouve améliorée.

Ce qui précède montre bien que nombre de principes très utiles sont utilisés ou envisagés par les gouvernements en matière de budgétisation des immobilisations.



412 ~~446~~

Rapports financiers sur les immobilisations corporelles

Dans leurs rapports actuels, nombre de gouvernements, dont celui de l'Ontario, passent en charges les dépenses relatives aux immobilisations corporelles l'année où elles ont été payées et n'indiquent pas leur portefeuille d'immobilisations dans leurs bilans, pas plus qu'ils n'y consignent des données sur l'état des immobilisations.

La Commission est d'avis que ces pratiques nuisent à la capacité des fonctionnaires de prendre des décisions économiques rationnelles sur les projets d'immobilisations et masquent la valeur à long terme pour le public de la création des immobilisations de même que les besoins en entretien à long terme des grandes immobilisations. En améliorant les rapports, il serait possible d'obtenir les principaux avantages suivants :

- meilleure gestion des immobilisations corporelles;
- plus grande capacité de mesurer la contribution de ces immobilisations au bien-être des citoyens;
- plus grande transparence des rapports qui permettent aux lecteurs des états financiers de connaître la valeur et l'état des immobilisations; et
- meilleure capacité de comparaison avec le temps des portefeuilles d'immobilisations à la fois entre les administrations et au sein d'une même administration.

Cependant, la Commission est consciente que la présentation de rapports sur les immobilisations corporelles représente un point de discorde dans le secteur public. Les manières différentes dont le secteur public et le secteur privé utilisent et financent les immobilisations de longue durée et la grande variété d'immobilisations relevant du contrôle du gouvernement sont à la source d'opinions très divergeantes entre les administrateurs publics sur la manière optimale de comptabiliser les biens publics. Un des principaux points en litige est de savoir si le portefeuille d'immobilisations corporelles devrait ou non figurer au bilan. L'inscription des immobilisations au bilan pourrait laisser supposer qu'elles servent à réduire la dette, ce qui, de l'avis de certains critiques, inciterait le gouvernement à ne plus faire preuve de retenue au moment d'acheter des immobilisations et à faire fi de la dette publique et de sa réduction.

La Commission s'est d'abord tournée vers le contenu canadien et les travaux effectués par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Comme son nom le laisse entendre, le CCSP s'occupe de formuler des recommandations en matière de pratiques comptables appropriées dans le secteur public. Il a été créé par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, l'organisme chargé de régler les nombreuses questions dans la profession comptable au Canada, ce qui comprend formuler des normes de comptabilité et de rapport.

Étant donné que le CCSP fait principalement porter ses efforts sur la comptabilité dans le secteur public canadien et qu'il cherche à arriver à un consensus entre le plus d'intervenants possible, la Commission estime que les recommandations suivantes formulées par ce conseil devraient aboutir à des normes comptables pertinentes, cohérentes et crédibles pour l'Ontario. Ce point de vue est conforme à la recommandation que la Commission de 1995 a formulée selon laquelle la province devrait en général suivre les conseils de cet organisme en matière de comptabilité et de rapports financiers.

État actuel des normes du CCSP

En 1997, le CCSP a présenté un modèle de rapport sur les immobilisations corporelles pour le secteur public au Canada qui préconisait la comptabilisation de ces immobilisations au coût historique. En d'autres termes, la valeur d'une immobilisation acquise qui figure aux états financiers du gouvernement correspond à son coût réel au moment de l'acquisition puis décroît à mesure que l'immobilisation prend de l'âge. La réduction annuelle de la valeur constitue l'amortissement annuel et est soustraite des recettes de l'année visée. Il s'agit d'un poste hors caisse étant donné que l'organisme ne débourse aucune espèce en règlement de l'amortissement. Ce poste tient toutefois compte du fait que le bien est consommé au fil des ans.

Le modèle exige du gouvernement qu'il prépare quatre états financiers chaque année :

- un état de la situation financière;
- un état des recettes et des dépenses ou un état des recettes et des charges;
- un état de l'évolution de la situation financière; et
- un état des immobilisations corporelles.

Comme le laisse supposer le deuxième état, le modèle donne au gouvernement le choix de préparer ses états financiers en fonction des « dépenses », qui comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses en immobilisations au cours de la période, ou en fonction des « charges », qui excluent les dépenses en immobilisations mais comprennent les postes hors caisse comme l'amortissement. Si le gouvernement choisit de préparer ses états en fonction des dépenses, il déduit des revenus le coût d'acquisition des immobilisations et ne comptabilise pas l'amortissement à titre de frais de fonctionnement. Cette façon de faire se rapproche davantage des rapports traditionnels sur les immobilisations corporelles des gouvernements que de ceux du secteur privé. Toutefois, on trouve plus d'information sur le portefeuille des immobilisations dans l'état des immobilisations corporelles.

Les normes énoncées en 1997 sont conformes aux opinions exprimées par la Commission de 1995 et à celles de la présente Commission selon lesquelles, sans égard aux pratiques précises suivies, il faudrait toujours indiquer dans les états financiers le coût initial des immobilisations corporelles et leur dépréciation. Lorsqu'il adoptera ces normes, le gouvernement devra déterminer s'il présentera ses états en fonction des dépenses ou des charges (ou s'il les présentera en fonction à la fois des dépenses et des charges et fournira un rapprochement entre ces deux postes).

Recommandation II.2. Que le gouvernement commence dès maintenant à recueillir des données sur le stock d'immobilisations corporelles et adopte dans les plus brefs délais les normes actuelles du CCSP en matière de rapport sur les immobilisations corporelles.

Évolution continue des normes du CCSP

Devant la résistance considérable aux normes de 1997 sur les rapports sur les immobilisations corporelles, le CCSP a lancé un projet de réexamen du modèle. Au moment de rédiger le présent rapport, aucune position finale n'avait été décrite, mais, en juillet de cette année, le conseil a publié un énoncé de positions préliminaires, qu'il a soumis pour commentaires aux parties intéressées.

Le document décrit un modèle révisé qui ferait avancer les efforts des gouvernements en vue de la capitalisation et de l'amortissement des immobilisations, c'est-à-dire, qui les rapprocherait de la méthode intégrale de comptabilité d'exercice utilisée par le secteur privé. Les gouvernements n'auraient plus la possibilité de présenter les états en fonction des dépenses. Les sommes consacrées aux immobilisations feraient partie intégrante de l'état de la situation financière, tandis que l'amortissement annuel figurerait aux états financiers. (L'annexe H décrit de façon plus détaillée les normes de rapport.)

Le modèle proposé intégrerait davantage les rapports sur les immobilisations dans tous les états financiers, ce qui se distingue passablement de ce que préconisait le modèle de 1997, qui permettait aux gouvernements de dresser des états financiers sans présenter les immobilisations à titre d'immobilisations longue durée, ces dernières étant seulement contenues dans l'état des immobilisations corporelles.

L'annexe I montre l'impact, dans une situation hypothétique, de l'application des divers traitements comptables sur les rapports des immobilisations corporelles présentés par les gouvernements. Ces exemples permettent de voir le changement de présentation et d'accent par suite de la modification des normes de rapport. Ce changement se refléterait non seulement dans les états financiers, mais aussi dans le budget annuel qui décrit les plans du gouvernement pour l'année à venir et est préparé à partir des mêmes renseignements que les états financiers.

Recommandation II.2. Que le gouvernement commence dès maintenant à recueillir des données sur le stock d'immobilisations corporelles et adopte dans les plus brefs délais les normes actuelles du CCSP en matière de rapport sur les immobilisations corporelles.

Évolution continue des normes du CCSP

Devant la résistance considérable aux normes de 1997 sur les rapports sur les immobilisations corporelles, le CCSP a lancé un projet de réexamen du modèle. Au moment de rédiger le présent rapport, aucune position finale n'avait été décrite, mais, en juillet de cette année, le conseil a publié un énoncé de positions préliminaires, qu'il a soumis pour commentaires aux parties intéressées.

Le document décrit un modèle révisé qui ferait avancer les efforts des gouvernements en vue de la capitalisation et de l'amortissement des immobilisations, c'est-à-dire, qui les rapprocherait de la méthode intégrale de comptabilité d'exercice utilisée par le secteur privé. Les gouvernements n'auraient plus la possibilité de présenter les états en fonction des dépenses. Les sommes consacrées aux immobilisations feraient partie intégrante de l'état de la situation financière, tandis que l'amortissement annuel figurerait aux états financiers. (L'annexe H décrit de façon plus détaillée les normes de rapport.)

Le modèle proposé intégrerait davantage les rapports sur les immobilisations dans tous les états financiers, ce qui se distingue passablement de ce que préconisait le modèle de 1997, qui permettait aux gouvernements de dresser des états financiers sans présenter les immobilisations à titre d'immobilisations longue durée, ces dernières étant seulement contenues dans l'état des immobilisations corporelles.

L'annexe I montre l'impact, dans une situation hypothétique, de l'application des divers traitements comptables sur les rapports des immobilisations corporelles présentés par les gouvernements. Ces exemples permettent de voir le changement de présentation et d'accent par suite de la modification des normes de rapport. Ce changement se refléterait non seulement dans les états financiers, mais aussi dans le budget annuel qui décrit les plans du gouvernement pour l'année à venir et est préparé à partir des mêmes renseignements que les états financiers.

Impact sur la définition de l'excédent ou du déficit accumulé

Les changements proposés pourraient principalement se faire sentir sur la définition courante de l'excédent ou du déficit accumulé. À l'heure actuelle, presque tous définissent cette expression comme la différence entre le total des excédents annuels déclarés par le gouvernement et le total de ses déficits annuels antérieurs. Par conséquent, le déficit cumulé se rapproche très souvent de la dette nette déclarée puisque la dette est le principal mécanisme de financement des déficits utilisé par les gouvernements.

Selon le système proposé, l'excédent ou le déficit accumulé que le gouvernement signale dans ses états financiers (qui indiquent dans une large mesure sa situation financière) correspondrait à la dette nette *moins* les investissements dans les actifs non financiers, desquels font principalement partie les immobilisations corporelles. Le déficit accumulé serait donc, en général, inférieur à la dette nette et, dans certains cas y serait considérablement inférieur. En revanche, lorsque la dette nette est petite et que le portefeuille d'immobilisations du gouvernement est grand, le gouvernement pourrait indiquer un excédent accumulé en dépit de dettes impayées. Toutefois, les normes prévoient l'établissement d'un état de la dette nette, de sorte que les lecteurs des états financiers pourront se concentrer également sur ce volet de la gestion financière.

Dans son énoncé de positions préliminaires, le CCSP tente manifestement de concilier ceux qui préconisent l'indication de la valeur des immobilisations tangibles dans l'excédent ou le déficit accumulé et ceux qui estiment que la dette nette (avant la prise en compte de la valeur des immobilisations corporelles) permet le mieux d'évaluer la situation financière d'un gouvernement. La Commission est d'avis qu'il importe de rapprocher ces deux points de vue.

Recommandation II.3. **Que le gouvernement adopte les normes mises à jour du CCSP en matière de rapports financiers sur les immobilisations corporelles lorsque la version finale sera publiée.**

Report des travaux d'entretien

L'un des points les plus importants sur lequel s'est penchée la Commission dans le cadre de ses travaux a été le report des travaux d'entretien. Tant les exposés présentés par les représentants de la collectivité de transfert que les recherches sur l'état du stock d'immobilisations publiques ont fourni à la Commission la preuve que les gouvernements et les autres organisations du secteur public, en raison de la diminution des ressources mises à leur disposition, avaient retardé les travaux d'entretien de base des immobilisations de longue durée pour tenter de réduire les dépenses courantes. Malheureusement, une telle décision peut entraîner une majoration des coûts futurs d'entretien et de réparation car, comme tout bon propriétaire sait, les coûts associés au fait de retarder trop longtemps les travaux d'entretien peuvent parfois être de beaucoup supérieurs aux coûts de l'entretien régulier. Elle peut également exiger le remplacement pur et simple de l'immobilisation au lieu de sa réparation. Puisqu'ils ne sont pas tenus de consigner des données sur les travaux d'entretien reportés dans les rapports financiers, les gouvernements pourraient fort bien laisser les besoins d'entretien prendre des proportions alarmantes.

Impact sur la définition de l'excédent ou du déficit accumulé

Les changements proposés pourraient principalement se faire sentir sur la définition courante de l'excédent ou du déficit accumulé. À l'heure actuelle, presque tous définissent cette expression comme la différence entre le total des excédents annuels déclarés par le gouvernement et le total de ses déficits annuels antérieurs. Par conséquent, le déficit cumulé se rapproche très souvent de la dette nette déclarée puisque la dette est le principal mécanisme de financement des déficits utilisé par les gouvernements.

Selon le système proposé, l'excédent ou le déficit accumulé que le gouvernement signale dans ses états financiers (qui indiquent dans une large mesure sa situation financière) correspondrait à la dette nette ***moins*** les investissements dans les actifs non financiers, desquels font principalement partie les immobilisations corporelles. Le déficit accumulé serait donc, en général, inférieur à la dette nette et, dans certains cas y serait considérablement inférieur. En revanche, lorsque la dette nette est petite et que le portefeuille d'immobilisations du gouvernement est grand, le gouvernement pourrait indiquer un excédent accumulé en dépit de dettes impayées. Toutefois, les normes prévoient l'établissement d'un état de la dette nette, de sorte que les lecteurs des états financiers pourront se concentrer également sur ce volet de la gestion financière.

Dans son énoncé de positions préliminaires, le CCSP tente manifestement de concilier ceux qui préconisent l'indication de la valeur des immobilisations tangibles dans l'excédent ou le déficit accumulé et ceux qui estiment que la dette nette (avant la prise en compte de la valeur des immobilisations corporelles) permet le mieux d'évaluer la situation financière d'un gouvernement. La Commission est d'avis qu'il importe de rapprocher ces deux points de vue.

Report des travaux d'entretien

L'un des points les plus importants sur lequel s'est penchée la Commission dans le cadre de ses travaux a été le report des travaux d'entretien. Tant les exposés présentés par les représentants de la collectivité de transfert que les recherches sur l'état du stock d'immobilisations publiques ont fourni à la Commission la preuve que les gouvernements et les autres organisations du secteur public, en raison de la diminution des ressources mises à leur disposition, avaient retardé les travaux d'entretien de base des immobilisations de longue durée pour tenter de réduire les dépenses courantes. Malheureusement, une telle décision peut entraîner une majoration des coûts futurs d'entretien et de réparation car, comme tout bon propriétaire sait, les coûts associés au fait de retarder trop longtemps les travaux d'entretien peuvent parfois être de beaucoup supérieurs aux coûts de l'entretien régulier. Elle peut également exiger le remplacement pur et simple de l'immobilisation au lieu de sa réparation. Puisqu'ils ne sont pas tenus de consigner des données sur les travaux d'entretien reportés dans les rapports financiers, les gouvernements pourraient fort bien laisser les besoins d'entretien prendre des proportions alarmantes.

Des données exactes ne sont pas connues, mais tout semble indiquer que le coût des travaux d'entretien reportés – soit le coût de tous les travaux d'entretien qui ont été remis d'au moins un an – s'élève maintenant à des dizaines de milliards de dollars au Canada. Selon un article paru dans un numéro récent de *CA Magazine*, une publication de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, les frais estimatifs connus des travaux d'entretien reportés pour l'infrastructure de la défense, des routes et des municipalités au Canada dépasseraient 50 milliards de dollars. Il ressort d'un récent un sondage mené par l'Association canadienne du personnel administratif universitaire que les coûts estimatifs des travaux d'entretien reportés dans les universités canadiennes s'établissent à 3,5 milliards de dollars. Ces données ne prennent pas en compte tous les besoins d'entretien reportés dans le secteur public au Canada, car elles ne visent pas l'ensemble des secteurs.

Bien qu'il soit difficile de comprendre des montants de cette ampleur, ceux qui travaillent dans des immobilisations du secteur public ou qui s'en servent ont des exemples quotidiens de cette détérioration : peinture qui pèle dans les salles de classe, nids de poules dangereux, refoulements d'égouts pluviaux, ponts en décrépitude, toitures qui coulent. Ces situations ne sont pas seulement inesthétiques ou mal commodes. L'extrait qui suit est tiré d'un article publié sur le site Web d'une commission scolaire aux États-Unis. Il explique que les coûts réels du rétablissement de l'état normal de fonctionnement grimpent avec chaque année de report des travaux et que l'absence d'entretien se solde souvent par des coûts sociaux supérieurs :

> *Il arrive qu'une tâche aussi fondamentale et peu coûteuse que l'application d'une couche de peinture ait des effets désastreux si elle est remise à plus tard en raison du manque de personnel ou de fonds. Le Anchorage School District repeint ses installations suivant un cycle de dix ans. Le cycle normal est de sept ans, mais nous ne pouvons nous y conformer. Après dix ans, la peinture a le temps de se dégrader davantage, le revêtement subi un vieillissement excessif à cause du climat et il faut davantage de préparatifs avant même de commencer à peinturer. Très souvent, le revêtement ne tient plus le coup et doit être remplacé complètement...*
>
> *Le report des travaux d'entretien peut également se refléter sur les réalisations des étudiants, comme l'ont prouvé l'Association of Higher Education Facilities Officers et d'autres groupes. À mesure que les installations tombent en décrépitude, les résultats aux examens chutent et le vandalisme augmente... Des installations propres et éclairées qui sont bien entretenues font augmenter les réalisations des étudiants, diminuer le vandalisme. La fierté et le sens d'appartenance « infectent » les étudiants, le corps professoral et les employés d'une manière très positive.*

Le problème saute souvent au yeux, mais les solutions sont malheureusement moins évidentes. Les opinions varient considérablement quant à la manière optimale de mesurer les coûts des travaux d'entretien reportés et d'établir des rapports à cet égard. Pour l'instant, presque aucun organisme public n'a adopté de moyen concret de le faire.

Le CCSP encourage les gouvernements à déterminer la quantité de travaux d'entretien reportés à l'égard des grands systèmes d'infrastructure et à consigner ces renseignements dans une note à leurs états financiers. La Commission partage cet avis qui, selon elle, constitue un terrain d'entente entre les deux extrêmes, c'est-à-dire ne pas communiquer ces renseignements et les indiquer dans les états financiers eux-mêmes.

La Commission estime qu'il est important de communiquer ces renseignements pour que le public et les autres intervenants puissent comprendre quelles ressources financières sont nécessaires à l'entretien adéquat des immobilisations corporelles pour le présent et pour l'avenir et soient informés des montants que le gouvernement a omis de dépenser par le passé pour assurer l'entretien nécessaire. Toutefois, il est difficile de donner un sens économique et financier exact à un montant libellé « travaux d'entretien reportés » : s'il représente simplement le total de tous les montants qui auraient dû être consacrés à l'entretien des immobilisations au cours des années antérieures moins les sommes qui y ont de fait été consacrées, il sous-estime considérablement le montant qui doit être affecté maintenant pour ramener les immobilisations à un état acceptable. C'est pourquoi l'inclusion d'un tel montant dans les états financiers pourrait ne pas avoir beaucoup de sens. Toutefois, elle pourrait servir de point de départ pour les discussions. En effet, le montant pourrait être inclus dans les notes aux états financiers, qui renfermeraient des explications supplémentaires à son sujet.

Dans le cadre de son mandat, le groupe d'étude du CCSP qui se penche sur les rapports concernant les infrastructures examine également la question des travaux d'entretien reportés et s'inspire des études effectuées par le Conseil national de recherches du Canada. Il convient de signaler qu'en dépit des incidences particulières du report des travaux d'entretien sur les grands systèmes d'infrastructure complexes, ces effets proviennent également du manque d'entretien d'immobilisations autres que les infrastructures, dont les immeubles et le matériel.

Recommandation II.4. Que le gouvernement recueille immédiatement l'information nécessaire pour effectuer des évaluations concrètes des besoins non comblés en matière de travaux d'entretien des immobilisations corporelles conformément aux suggestions courantes du CCSP et qu'il publie cette information dans tous les documents pertinents, ce qui comprend sans toutefois s'y limiter le budget provincial, et qu'il s'en serve aux fins de la gestion interne.

Recommandation II.5. Que le gouvernement, à mesure qu'évolue la compréhension des questions entourant la gestion des travaux d'entretien reportés et les rapports sur le sujet et que surgissent des pratiques exemplaires, intègre ces éléments dans ses pratiques de gestion et publie des rapports sur ces initiatives et que le gouvernement, lorsque le CCSP aura mis au point des normes dans le domaine des travaux d'entretien reportés, adopte ces normes aux fins des rapports qu'il présente aux contribuables de l'Ontario.

Le CCSP encourage les gouvernements à déterminer la quantité de travaux d'entretien reportés à l'égard des grands systèmes d'infrastructure et à consigner ces renseignements dans une note à leurs états financiers. La Commission partage cet avis qui, selon elle, constitue un terrain d'entente entre les deux extrêmes, c'est-à-dire ne pas communiquer ces renseignements et les indiquer dans les états financiers eux-mêmes.

La Commission estime qu'il est important de communiquer ces renseignements pour que le public et les autres intervenants puissent comprendre quelles ressources financières sont nécessaires à l'entretien adéquat des immobilisations corporelles pour le présent et pour l'avenir et soient informés des montants que le gouvernement a omis de dépenser par le passé pour assurer l'entretien nécessaire. Toutefois, il est difficile de donner un sens économique et financier exact à un montant libellé « travaux d'entretien reportés » : s'il représente simplement le total de tous les montants qui auraient dû être consacrés à l'entretien des immobilisations au cours des années antérieures moins les sommes qui y ont de fait été consacrées, il sous-estime considérablement le montant qui doit être affecté maintenant pour ramener les immobilisations à un état acceptable. C'est pourquoi l'inclusion d'un tel montant dans les états financiers pourrait ne pas avoir beaucoup de sens. Toutefois, elle pourrait servir de point de départ pour les discussions. En effet, le montant pourrait être inclus dans les notes aux états financiers, qui renfermeraient des explications supplémentaires à son sujet.

Dans le cadre de son mandat, le groupe d'étude du CCSP qui se penche sur les rapports concernant les infrastructures examine également la question des travaux d'entretien reportés et s'inspire des études effectuées par le Conseil national de recherches du Canada. Il convient de signaler qu'en dépit des incidences particulières du report des travaux d'entretien sur les grands systèmes d'infrastructure complexes, ces effets proviennent également du manque d'entretien d'immobilisations autres que les infrastructures, dont les immeubles et le matériel.

Recommandation II.4. Que le gouvernement recueille immédiatement l'information nécessaire pour effectuer des évaluations concrètes des besoins non comblés en matière de travaux d'entretien des immobilisations corporelles conformément aux suggestions courantes du CCSP et qu'il publie cette information dans tous les documents pertinents, ce qui comprend sans toutefois s'y limiter le budget provincial, et qu'il s'en serve aux fins de la gestion interne.

Recommandation II.5. Que le gouvernement, à mesure qu'évolue la compréhension des questions entourant la gestion des travaux d'entretien reportés et les rapports sur le sujet et que suggissent des pratiques exemplaires, intègre ces éléments dans ses pratiques de gestion et publie des rapports sur ces initiatives et que le gouvernement, lorsque le CCSP aura mis au point des normes dans le domaine des travaux d'entretien reportés, adopte ces normes aux fins des rapports qu'il présente aux contribuables de l'Ontario.

Conclusion

La gestion des immobilisations dans le secteur public présente de très grands défis à de nombreux niveaux. Le rôle des immobilisations corporelles, en particulier de l'infrastructure, est essentiel à la prestation de bons services publics ainsi qu'à la santé, au bien-être et à la sécurité des citoyens. C'est pourquoi l'infrastructure publique comporte un certain niveau de complexité qui ne facilite pas l'application de normes mises au point pour des entreprises commerciales aux fins de la planification des immobilisations ou des rapports sur celles-ci.

De même, ces normes ont inculqué aux entreprises du secteur privé une certaine discipline qui leur permet de se concentrer sur l'utilisation et l'usage qu'elles font de leurs immobilisations. Ainsi, elles comprennent que les immobilisations constituent des systèmes dynamiques ayant un cycle de vie établi et que des décisions prises aujourd'hui influeront sur les coûts tout au long du cycle de vie.

L'application de la pensée stratégique au cycle de vie des immobilisations dans un contexte gouvernemental comporte plusieurs volets. Il faut dresser un inventaire exact des immobilisations corporelles appartenant au gouvernement, indiquer l'état de ces immobilisations, les sommes qui doivent être consacrées pour les garder en bon état de fonctionnement et les liens unissant les systèmes d'immobilisations. Il faut de plus appliquer un cadre économique rationnel aux décisions sur la manière et le moment de concevoir, de créer, de financer, de renouveler, de remplacer, d'entretenir et de céder les immobilisations. Ce cadre doit se fonder sur des rapports financiers à jour qui donnent aux lecteurs des états financiers plus d'information sur le stock et l'état des immobilisations, en utilisation des normes qui indiquent si des décisions à long terme rationnelles ont été prises. Dans l'exécution de ces activités, le gouvernement doit se conformer à la discipline de limitation ou de réduction de la dette.

III. Le point sur le rapport de la Commission de 1995

Un des volets du mandat de l'actuelle Commission était d'évaluer la réponse du gouvernement aux recommandations que la Commission de révision des pratiques financières avait formulées en 1995 dans son rapport intitulé *Au-delà des chiffres : Un cadre de gestion et de responsabilisation financières repensé pour l'Ontario* (Imprimeur de la Reine pour l'Ontario). Nombre des membres de l'actuelle Commission ont également fait partie de la Commission précédente.

La Commission a constaté que la plupart des premières recommandations ont été intégrées aux pratiques de gestion financière de la province ou sont en voie de l'être. On estime que l'adoption de ces pratiques a augmenté l'efficacité, l'efficience et la spécificité des services publics dans la province.

Manifestement, cette évolution doit se poursuivre, comme en font foi nombre des conclusions du présent rapport. De l'avis de la Commission, elle se soldera par d'autres gains appréciables de rendement pour le secteur public de l'Ontario.

Malgré les progrès immenses que le gouvernement a réalisés en éliminant le déficit et en commençant à réduire la dette, la Commission tient à préciser que des facteurs démographiques et autres exerceront d'immenses tensions sur les ressources publiques en Ontario au cours des 10 à 20 prochaines années et même plus tard (comme il a été indiqué dans le chapitre I, sur la reddition de comptes par la collectivité de transfert). Il importe donc que le gouvernement continue de concentrer le plus possible ses efforts sur la réduction de la dette. Ce faisant, il pourra affecter les recettes futures non pas au service de la dette, mais bien aux soins de santé, à l'éducation et aux autres programmes sociaux, le tout pour le plus grand bien de la population ontarienne.

Incidence de la mise en œuvre

Les améliorations précises qui suivent sont tributaires de l'adoption des recommandations formulées par la Commission en 1995 :

Planification financière

- Le plan budgétaire équilibré de 1995 du gouvernement énonce les objectifs à atteindre sur le plan du déficit annuel jusqu'en 2000-2001. Le gouvernement a atteint son objectif une année avant celle prévue en éliminant le déficit annuel en 1999-2000 et, par la suite, a fait connaître son plan de réduction de la dette, conformément à la recommandation formulée à cet égard par la Commission en 1995.

- Les prévisions de recettes sont dorénavant expressément prudentes et, depuis 1996-1997, le plan financier de l'Ontario comporte une importante réserve (qui s'établit à un milliard de dollars en 2000-2001) à titre de protection contre les changements imprévus des perspectives économiques et financières. Le montant inutilisé de la réserve sert chaque année à réduire le déficit annuel.

Planification des activités

- Les ministères sont maintenant tenus de soumettre des plans d'entreprise pluriannuels à l'examen et à l'approbation du Conseil de gestion. Les plans internes précisent la vision, les stratégies clés, les risques de politique et les activités fondamentales de chaque ministère par rapport au cadre financier général du gouvernement et à ses priorités opérationnelles. Des plans d'entreprise pour chaque ministère sont extraits des plans internes et mis à la disposition du public. Ces deux dernières années, ils ont été déposés après le budget. Ils peuvent être consultés sur le site Web du gouvernement provincial. En outre, le gouvernement a publié une brochure, intitulée *La marche du progrès – La gestion du changement : Rapport aux contribuables de l'Ontario*, qui donne la liste des principales initiatives prévues.

- Les mesures du rendement énoncées dans les plans d'entreprise sont examinées chaque année par un comité d'adjoints parlementaires qui recommandent au Conseil de gestion des moyens d'améliorer et de perfectionner les mesures du rendement pour le prochain cycle de planification.

Rapports financiers et comptabilité

- Le gouvernement a adopté les politiques et pratiques comptables recommandées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) à l'égard du budget et du rapport trimestriel intitulé *Finances de l'Ontario*.

- Il a également commencé à mettre en œuvre la recommandation d'adopter un seul et même système de gestion et d'information financières pour tous les ministères, pour remplacer les systèmes incompatibles actuellement en place.

- Le premier rapport annuel sur les activités du gouvernement, donnant suite à la recommandation de la Commission de 1995, a été publié en septembre 1996. Il contenait des faits saillants économiques et financiers, traitait des recettes, des dépenses et de la dette de la province, présentait un examen quinquennal de certaines statistiques économiques et financières et comportait des états financiers, dont un rapport du vérificateur provincial. Des rapports annuels continuent d'être publiés, tout comme le rapport trimestriel *Finances de l'Ontario*.

Mandat de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières de 1995

En gros, le mandat suivant a été confié à l'ancienne Commission, qui a siégé de septembre à décembre 1995 :

- élaborer pour le gouvernement de l'Ontario un plan d'action prévoyant et réaliste axé sur la prévision des recettes et la planification des dépenses;
- examiner les possibilités d'amélioration de la gestion financière au gouvernement; et
- présenter au gouvernement des moyens plus rapides et plus intelligibles de rendre compte de sa situation financière.

À ces objectifs prioritaires, le ministre des Finances a ajouté des demandes bien précises :

- évaluer l'adoption, par le gouvernement, des mêmes normes comptables dans le Budget des dépenses ainsi que dans son budget, que celles qu'il appliquait dans ses états financiers de fin d'exercice;
- analyser les pratiques relatives à la communication de l'information financière et les activités connexes de divers organismes de la Couronne; et
- étudier le traitement comptable de diverses activités provinciales.

La Commission a formulé au total 55 recommandations dans son rapport, mais nombre d'entre elles découlaient des principes suivants :

- le budget, à titre d'élément central du cadre de planification du gouvernement, doit être plus prudent et comprendre des fonds de prévoyance, et plus tourné vers l'avenir et comprendre de l'information concernant les tendances à long terme;
- le gouvernement, ses ministères et ses organismes doivent, chaque année, préparer des plans d'entreprise sur trois ans qui comprennent des objectifs et des mesures de rendement, présenter chaque année un rapport sur leur rendement comparativement aux plans et prendre des mesures pour apporter les améliorations qui s'imposent; et
- les plans et rapports financiers devraient, en général, suivre les principes comptables énoncés par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (qui est devenu le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public).

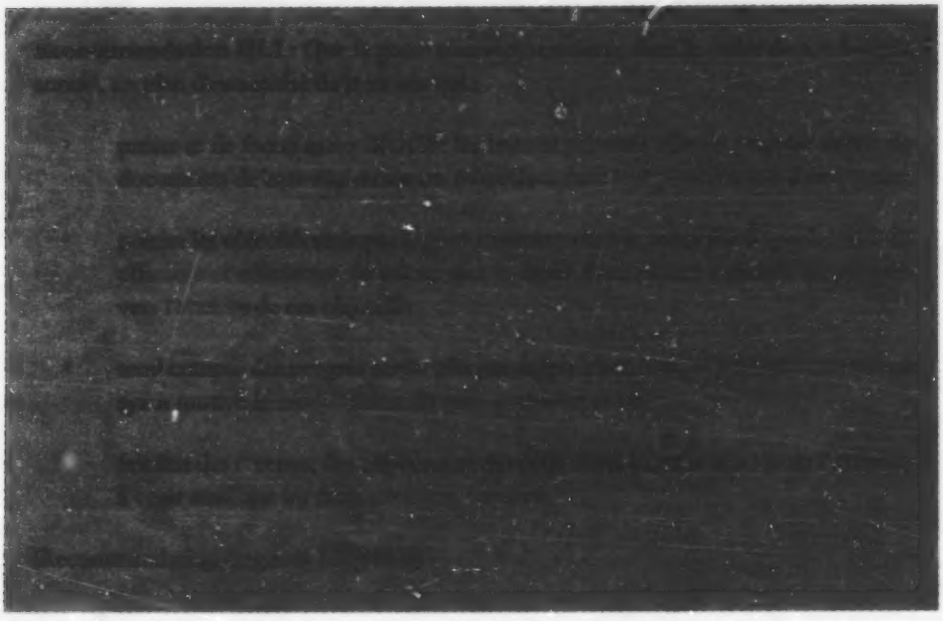
La Commission a également formulé plusieurs recommandations sur la prestation plus rapide et efficace de l'information aux ministères, aux organismes, au public et aux autres parties intéressées dans le dessein d'améliorer la planification, les rapports et la reddition de comptes au grand public en Ontario. Conformément à son mandat, la Commission a formulé de recommandations précises concernant Ontario Hydro, la Commission des accidents du travail et de nombreux organismes de la Couronne.

Recommandations non mises en œuvre

La Commission a examiné les recommandations qui n'ont pas encore été adoptées. L'annexe J dresse la liste de chacune d'elles, en indique l'état et fournit les commentaires de la Commission. Comme nous l'expliquons ci-après, la Commission a décidé de reprendre telles quelles trois recommandations et, dans le cas de quatre autres recommandations, elle a modifié légèrement le libellé. (Veuillez prendre note que, par souci de clarté, nous avons indiqué entre crochet l'année 1995 après le numéro de toute recommandation du premier rapport.)

Recommandations reprises telles quelles

Trois recommandations du premier rapport – I.2 [1995], I.18 [1995] et II.4 [1995] – n'ont pas été mises en œuvre. La Commission les reprend donc telles quelles à titre de recommandations III.1, III.2 et III.3, respectivement.



Discussion

La Commission est bien consciente que le gouvernement, dans son budget et ailleurs, fournit plus d'information qu'auparavant sur les attentes, les plans et les objectifs à long terme. Elle estime toutefois que cette information serait plus utile si elle était présentée dans un plan d'entreprise semblable à celui que préparent maintenant les ministères et que des renseignements financiers et économiques supplémentaires y soient versés au besoin.

Comme l'indiquait la Commission en 1995, « les objectifs sont fixés en fonction des résultats visés par le gouvernement. En utilisant ces objectifs pour établir des cibles mesurables, le processus est alors axé à la fois sur les résultats et sur les réalisations, ainsi que sur la manière la plus économique, à long terme, de les atteindre ».

L'actuelle Commission est d'avis que le public, les partenaires de transfert et les ministères pourraient tous bénéficier de la production par le gouvernement d'un plan d'entreprise ayant un horizon de trois ans. Ce plan assurerait une meilleure planification à long terme à l'échelle du secteur public et offrirait au gouvernement la chance de présenter les résultats prévus des initiatives à long terme.

Les travaux de la Commission lui ont surtout permis de conclure à l'utilité, tant pour le public que pour les organisations du secteur public élargi en Ontario, d'un supplément d'information sur les plans de dépenses en immobilisations. Le chapitre II du présent rapport traite avec plus de précisions de la planification des immobilisations corporelles et de la présentation de rapports à leur sujet.

Discussion

La Commission est d'avis qu'un cadre de responsabilisation optimal comporte l'assujettissement à la loi des éléments essentiels desquels fait partie l'obligation de présenter des plans d'entreprise. Le chapitre I du présent rapport donne plus de précisions sur les orientations éventuelles des lois régissant la reddition de comptes. Bien que le chapitre traite plus particulièrement de l'obligation de rendre compte des partenaires de transfert, son contenu s'applique tout aussi bien au gouvernement et à ses ministères et organismes.

Discussion

Comme le précisait le rapport de la Commission de 1995, cette recommandation est étroitement liée à la mise en œuvre de la recommandation originale II.2, à savoir « que le gouvernement adopte un seul et même système de gestion et d'information financières pour tous les ministères, en remplacement des systèmes incompatibles actuellement en place ». Cette recommandation est en voie d'instauration, et la Commission s'attend à ce que des états financiers soient disponibles plus tôt, peut-être avant que l'Assemblée législative ne suspende les travaux à la fin de la séance de juin, dès qu'un tel système sera en place.

Recommandations non mises en œuvre

La Commission a examiné les recommandations qui n'ont pas encore été adoptées. L'annexe J dresse la liste de chacune d'elles, en indique l'état et fournit les commentaires de la Commission. Comme nous l'expliquons ci-après, la Commission a décidé de reprendre telles quelles trois recommandations et, dans le cas de quatre autres recommandations, elle a modifié légèrement le libelle. (Veuillez prendre note que, par souci de clarté, nous avons indiqué entre crochet l'année 1995 après le numéro de toute recommandation du premier rapport.)

Recommandations reprises telles quelles

Trois recommandations du premier rapport – I.2 [1995], I.18 [1995] et II.4 [1995] – n'ont pas été mises en œuvre. La Commission les reprend donc telles quelles à titre de recommandations III.1, III.2 et III.3, respectivement.

Recommandation III.1 : Que le gouvernement soumette, dans le cadre de son budget annuel, un plan d'entreprise de trois ans qui :

- **présente de façon assez détaillée les buts et priorités afin de pouvoir servir de documents de base aux différents ministères dans leur planification d'entreprise;**
- **précise les objectifs visés par le gouvernement dans la poursuite de performances efficaces et efficientes de même que la façon dont seront mesurés les progrès vers l'atteinte de ces objectifs;**
- **rend compte des progrès accomplis par rapport aux buts, et explique les raisons ayant motivé la modification du plan antérieur; et qui**
- **fait état des recettes, des dépenses et des prévisions économiques pour l'exercice à venir ainsi que les deux exercices suivants.**

(Recommandation originale I.2 [1995])

Discussion

La Commission est bien consciente que le gouvernement, dans son budget et ailleurs, fournit plus d'information qu'auparavant sur les attentes, les plans et les objectifs à long terme. Elle estime toutefois que cette information serait plus utile si elle était présentée dans un plan d'entreprise semblable à celui que préparent maintenant les ministères et que des renseignements financiers et économiques supplémentaires y soient versés au besoin.

Comme l'indiquait la Commission en 1995, « les objectifs sont fixés en fonction des résultats visés par le gouvernement. En utilisant ces objectifs pour établir des cibles mesurables, le processus est alors axé à la fois sur les résultats et sur les réalisations, ainsi que sur la manière la plus économique, à long terme, de les atteindre ».

L'actuelle Commission est d'avis que le public, les partenaires de transfert et les ministères pourraient tous bénéficier de la production par le gouvernement d'un plan d'entreprise ayant un horizon de trois ans. Ce plan assurerait une meilleure planification à long terme à l'échelle du secteur public et offrirait au gouvernement la chance de présenter les résultats prévus des initiatives à long terme.

Les travaux de la Commission lui ont surtout permis de conclure à l'utilité, tant pour le public que pour les organisations du secteur public élargi en Ontario, d'un supplément d'information sur les plans de dépenses en immobilisations. Le chapitre II du présent rapport traite avec plus de précisions de la planification des immobilisations corporelles et de la présentation de rapports à leur sujet.

Recommandation III.2 : Que l'exigence de présentation de plans d'entreprise par le gouvernement, les ministères et les organismes soit régie par la loi.

(Recommandation originale I.18 [1995])

Discussion

La Commission est d'avis qu'un cadre de responsabilisation optimal comporte l'assujettissement à la loi des éléments essentiels desquels fait partie l'obligation de présenter des plans d'entreprise. Le chapitre I du présent rapport donne plus de précisions sur les orientations éventuelles des lois régissant la reddition de comptes. Bien que le chapitre traite plus particulièrement de l'obligation de rendre compte des partenaires de transfert, son contenu s'applique tout aussi bien au gouvernement et à ses ministères et organismes.

Recommandation III.3 : Que le rapport annuel du gouvernement et les Comptes publics soient soumis au plus tard 120 jours après la fin de l'exercice, mais de préférence dans les 90 jours.

(Recommandation originale II.4 [1995])

Discussion

Comme le précisait le rapport de la Commission de 1995, cette recommandation est étroitement liée à la mise en œuvre de la recommandation originale II.2, à savoir « que le gouvernement adopte un seul et même système de gestion et d'information financières pour tous les ministères, en remplacement des systèmes incompatibles actuellement en place ». Cette recommandation est en voie d'instauration, et la Commission s'attend à ce que des états financiers soient disponibles plus tôt, peut-être avant que l'Assemblée législative ne suspende les travaux à la fin de la séance de juin, dès qu'un tel système sera en place.

Recommandations reprises avec des changements

Un certain nombre de recommandations ont été modifiées pour qu'elles tiennent compte de l'information fournie à la Commission dans le cadre de ses récents travaux ainsi que des événements survenus depuis 1995. Dans les paragraphes qui suivent, la recommandation originale est présentée en premier, en italiques.

Recommandation originale I.3 [1995] : ***Que le gouvernement réinstaure la pratique voulant que le dépôt du budget, qui intégrerait désormais un plan d'entreprise, s'effectue avant le début de l'exercice financier.***

Cette recommandation est devenue, après modification, la recommandation III.4.
Recommandation III.4 : Que le budget du gouvernement soit achevé et que son plan d'entreprise soit en place avant le début de l'exercice financier, que le plus possible d'information sur les affectations soit fournie aux ministères et aux partenaires de transfert avant le début de l'exercice financier et que le budget (incluant le plan d'entreprise) soit déposé à l'Assemblée législative dans les plus brefs délais.

Discussion

Comme le faisait valoir l'ancienne Commission dans son rapport, la pratique voulant que des renseignements financiers détaillés soient présentés avant le début de l'exercice financier « aurait pour effet de réduire ou d'éliminer les incertitudes auxquelles les ministères font face au début d'un nouvel exercice, en plus de faciliter une meilleure gestion des dépenses. En avançant le dépôt du budget à une date précédant le début de l'exercice financier, les discussions entourant l'autorisation de dépenser seraient plus utiles et les rapports trimestriels, plus significatifs. De plus, cela rehausserait la crédibilité auprès de la population ». La Commission ajoute que ce changement dans le moment de déposer l'information offrirait des avantages semblables aux partenaires de transfert et réduirait leurs incertitudes quant au financement qui leur sera accordé.

Ce changement semble faire face à trois obstacles : le calendrier de l'Assemblée législative, selon lequel les travaux après la fin de l'exercice ne reprennent qu'à la fin de mars, l'exigence selon laquelle le budget des dépenses (qui fournit actuellement les pouvoirs de dépenser lorsqu'il a été adopté par l'Assemblée législative) doit être déposé dans les 12 jours de séance du dépôt du budget et le désir d'attendre le dépôt du budget fédéral, qui survient habituellement en février, pour obtenir de l'information sur les paiements de transfert estimatifs que le gouvernement fédéral versera à la province.

La Commission admet que les deux premiers obstacles, à savoir le calendrier de l'Assemblée législative et le moment du dépôt du budget des dépenses, débordent de son champ de compétence. Toutefois, en l'absence de changement législatif, elle ne croit pas que le secret du budget serait compromis si les ministères et les partenaires de transfert obtenaient l'information dont ils ont besoin pour planifier leurs activités du prochain exercice avant que celui-ci ne commence. Un tel partage d'information s'effectue déjà dans une grande mesure, mais il est fait à l'emporte-pièce et n'est pas complet.

Le troisième obstacle est maintenant moins impressionnant. Comme le gouvernement fédéral ne réserve plus des paiements de transfert pour des programmes précis et que le montant total de ces paiements représente une proportion moindre du budget de la province, le budget fédéral a une moins grande incidence sur les activités de planification de la province pour le prochain exercice. Il n'est plus autant nécessaire d'attendre que le budget fédéral dévoile toutes les précisions avant de mettre la dernière main au budget et au plan d'activités de la province.

Recommandation originale I.6 [1995] : ***Que le budget comporte des commentaires à l'égard des tendances socio-économiques susceptibles, à plus long terme, de se répercuter fortement sur la santé fiscale de la province, et qu'il indique les mesures à prendre pour les atténuer.***

Cette recommandation est devenue, après modification, la recommandation III.5.

Recommandation III.5 : Que le gouvernement et les participants des principaux secteurs de transfert élaborent de meilleurs systèmes de partage de l'information concernant les tendances socio-économiques susceptibles, à plus long terme, de se répercuter fortement sur la capacité de la province à fournir d'importants services, et qu'ils collaborent en vue d'adopter des mesures intégrées à l'égard de ces systèmes, et que le budget et d'autres documents publics décrivent les résultats de ces initiatives.

Discussion

Plus que jamais, il importe d'adopter une planification à long terme en raison des facteurs démographiques et autres dans la province. Dans le cadre de son examen des grands secteurs de transfert, la Commission a constaté qu'à la fois les organisations bénéficiaires de paiements de transfert et le gouvernement sont conscients des défis à long terme qui surgissent, en particulier dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation. Ces défis sont décrits de manière plus détaillée dans le chapitre I du présent rapport. La Commission estime que des initiatives traitant de ces défis à long terme pourraient profiter grandement de la concertation des efforts de la collectivité de transfert, du gouvernement et des autres parties intéressées. Étant donné que des mesures prises dans un secteur de services publics se répercuteront vraisemblablement sur d'autres secteurs, les solutions doivent prendre en compte les impacts sur l'ensemble du secteur public et optimiser toutes les ressources. Selon la Commission, il importe de créer un processus de planification à long terme qui intègre les perspectives et les besoins de tous les secteurs et mise sur un partage de l'information plus exhaustif entre le gouvernement et la collectivité de transfert. Les offices d'amélioration du rendement proposés pourraient être très utiles à cet égard.

Recommandations reprises avec des changements

Un certain nombre de recommandations ont été modifiées pour qu'elles tiennent compte de l'information fournie à la Commission dans le cadre de ses récents travaux ainsi que des événements survenus depuis 1995. Dans les paragraphes qui suivent, la recommandation originale est présentée en premier, en italiques.

Discussion

Comme le faisait valoir l'ancienne Commission dans son rapport, la pratique voulant que des renseignements financiers détaillés soient présentés avant le début de l'exercice financier « aurait pour effet de réduire ou d'éliminer les incertitudes auxquelles les ministères font face au début d'un nouvel exercice, en plus de faciliter une meilleure gestion des dépenses. En avançant le dépôt du budget à une date précédant le début de l'exercice financier, les discussions entourant l'autorisation de dépenser seraient plus utiles et les rapports trimestriels, plus significatifs. De plus, cela rehausserait la crédibilité auprès de la population ». La Commission ajoute que ce changement dans le moment de déposer l'information offrirait des avantages semblables aux partenaires de transfert et réduirait leurs incertitudes quant au financement qui leur sera accordé.

Ce changement semble faire face à trois obstacles : le calendrier de l'Assemblée législative, selon lequel les travaux après la fin de l'exercice ne reprennent qu'à la fin de mars, l'exigence selon laquelle le budget des dépenses (qui fournit actuellement les pouvoirs de dépenser lorsqu'il a été adopté par l'Assemblée législative) doit être déposé dans les 12 jours de séance du dépôt du budget et le désir d'attendre le dépôt du budget fédéral, qui survient habituellement en février, pour obtenir de l'information sur les paiements de transfert estimatifs que le gouvernement fédéral versera à la province.

La Commission admet que les deux premiers obstacles, à savoir le calendrier de l'Assemblée législative et le moment du dépôt du budget des dépenses, débordent de son champ de compétence. Toutefois, en l'absence de changement législatif, elle ne croit pas que le secret du budget serait compromis si les ministères et les partenaires de transfert obtenaient l'information dont ils ont besoin pour planifier leurs activités du prochain exercice avant que celui-ci ne commence. Un tel partage d'information s'effectue déjà dans une grande mesure, mais il est fait à l'emporte-pièce et n'est pas complet.

Le troisième obstacle est maintenant moins impressionnant. Comme le gouvernement fédéral ne réserve plus des paiements de transfert pour des programmes précis et que le montant total de ces paiements représente une proportion moindre du budget de la province, le budget fédéral a une moins grande incidence sur les activités de planification de la province pour le prochain exercice. Il n'est plus autant nécessaire d'attendre que le budget fédéral dévoile toutes les précisions avant de mettre la dernière main au budget et au plan d'activités de la province.

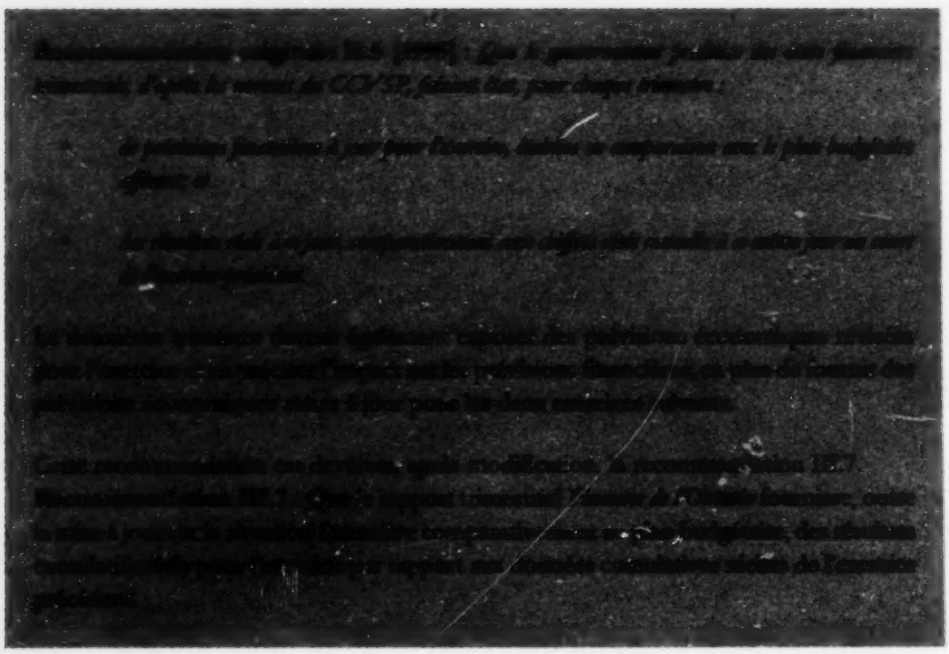
Discussion

Plus que jamais, il importe d'adopter une planification à long terme en raison des facteurs démographiques et autres dans la province. Dans le cadre de son examen des grands secteurs de transfert, la Commission a constaté qu'à la fois les organisations bénéficiaires de paiements de transfert et le gouvernement sont conscients des défis à long terme qui surgissent, en particulier dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation. Ces défis sont décrits de manière plus détaillée dans le chapitre I du présent rapport. La Commission estime que des initiatives traitant de ces défis à long terme pourraient profiter grandement de la concertation des efforts de la collectivité de transfert, du gouvernement et des autres parties intéressées. Étant donné que des mesures prises dans un secteur de services publics se répercuteront vraisemblablement sur d'autres secteurs, les solutions doivent prendre en compte les impacts sur l'ensemble du secteur public et optimiser toutes les ressources. Selon la Commission, il importe de créer un processus de planification à long terme qui intègre les perspectives et les besoins de tous les secteurs et mise sur un partage de l'information plus exhaustif entre le gouvernement et la collectivité de transfert. Les offices d'amélioration du rendement proposés pourraient être très utiles à cet égard.

Discussion

Cette recommandation fait ressortir l'importance d'une présentation uniforme des renseignements financiers. Le gouvernement a adopté la recommandation à l'égard du budget, du rapport trimestriel *Finances de l'Ontario* et des états financiers joints aux Comptes publics, mais non à l'égard du pouvoir de dépenser (qui est conféré dans le processus du budget des dépenses) ou de la plupart des sections des Comptes publics.

La Commission croit comprendre qu'un système financier est en voie de mise en œuvre et devrait assurer une présentation uniforme de l'ensemble de l'information selon les normes énoncées par le CCSP. Toutefois, il faut, avant de changer la présentation du budget des dépenses, adopter des changements législatifs.



Recommandation originale II.1 [1995] : *Que le gouvernement adopte les normes du CCVSP à l'égard du budget, en ce qui a trait à l'autorisation des dépenses et aux mises à jour sur la situation financière.*

Cette recommandation est devenue, après modification, la recommandation III.6.
Recommandation III.6 : Que le gouvernement adopte les normes du CCSP à l'égard du Budget des dépenses et de toutes les sections pertinentes des Comptes publics.

Discussion

Cette recommandation fait ressortir l'importance d'une présentation uniforme des renseignements financiers. Le gouvernement a adopté la recommandation à l'égard du budget, du rapport trimestriel *Finances de l'Ontario* et des états financiers joints aux Comptes publics, mais non à l'égard du pouvoir de dépenser (qui est conféré dans le processus du budget des dépenses) ou de la plupart des sections des Comptes publics.

La Commission croit comprendre qu'un système financier est en voie de mise en œuvre et devrait assurer une présentation uniforme de l'ensemble de l'information selon les normes énoncées par le CCSP. Toutefois, il faut, avant de changer la présentation du budget des dépenses, adopter des changements législatifs.

Recommandation originale II.5 [1995] : *Que le gouvernement produise des états financiers trimestriels, d'après les normes du CCVSP, faisant état, pour chaque trimestre :*

- *de prévisions financières à jour pour l'exercice, établies en comparaison avec le plan budgétaire afférent; et*
- *des résultats réels à ce jour, comparativement aux chiffres réels cumulés à ce même jour au cours de l'exercice précédent.*

Le deuxième trimestre devrait également exposer des prévisions économiques révisées pour l'exercice et en préciser l'impact sur les prévisions financières, en plus de fournir des prévisions économiques mises à jour pour les deux exercices suivants.

Cette recommandation est devenue, après modification, la recommandation III.7.
Recommandation III.7 : Que le rapport trimestriel *Finances de l'Ontario* fournisse, outre la mise à jour sur la situation financière comparativement au plan budgétaire, des résultats cumulatifs réels pour l'exercice par rapport aux données cumulatives réelles de l'exercice précédent.

Discussion

Le rapport trimestriel *Finances de l'Ontario*, préparé suivant les normes énoncées par le CCSP, fournit des prévisions à jour en fin d'exercice et une estimation de l'incidence de l'évolution de la conjoncture économique. Toutefois, il ne présente pas de résultats cumulatifs réels ni de comparaisons, les systèmes financiers actuels compliquant considérablement la préparation de cette information.

La Commission continue de juger cette information importante et estime qu'elle devrait être mise à la disposition du public lorsque la province aura instauré un seul système financier, projet qui est actuellement en cours.

Conclusion

Les commissaires qui ont pris part aux travaux de la Commission en 1995 sont très heureux de voir que leurs recommandations ont reçu un si bon accueil des plus hautes instances du gouvernement de l'Ontario et que la plupart d'entre elles ont été adoptées. La Commission est d'avis que l'acceptation des recommandations de la Commission de 1995 a contribué à un changement culturel dans le gouvernement menant à l'amélioration de la gestion financière. On espère que l'adoption des recommandations de la présente Commission permettra de poursuivre les améliorations.

Liste des annexes

A. Décret 75

B. Notice biographique des commissaires 77

C. Présentateurs 79

D. Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du Conseil de gestion 81

E. Extraits du Rapport annuel de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation 87

F. Extraits du rapport, *Au-delà des chiffres : Un cadre de gestion et de responsabilisation financières repensé pour l'Ontario, novembre 1995* 102

G. Questions relatives aux rapports sur les immobilisations corporelles dans le secteur public 106

H. Énoncé de positions préliminaires du CCSP : Recommandations 109

I. Exemples de présentations financières 114

J. État de certaines recommandations du rapport de la Commission de 1995 116

K. Bibliographie 119

Annexe A : Décret

Ontario
Executive Council
Conseil des ministres

Order in Council
Décret

On the recommendation of the undersigned, the Lieutenant Governor, by and with the advice and concurrence of the Executive Council, orders that:

Sur la recommandation du soussigné, le lieutenant-gouverneur, sur l'avis et avec le consentement du Conseil des ministres, décrète ce qui suit :

ATTENDU QUE le gouvernement de l'Ontario est d'avis qu'il est de l'intérêt public que soit effectuée une révision des pratiques financières du gouvernement et de ses principaux partenaires de transfert pour assurer l'amélioration continue des services qu'il offre et de ceux qu'il finance.

POUR CES MOTIFS,

1. Une Commission appelée la Commission ontarienne de révision des pratiques financières sera reconduite afin d'examiner les points précisés ci-après et de présenter par la suite à cet égard un rapport au ministre des Finances :

- examen des plans de mise en œuvre des recommandations non encore adoptées du rapport de la Commission de 1995, intitulé *Au-delà des chiffres : Un cadre de gestion et de responsabilisation financières repensé pour l'Ontario*;
- les options relatives à la présentation de rapport sur les immobilisations corporelles du gouvernement;
- les options permettant d'améliorer les pratiques de gestion financière, de prise de décisions et d'établissement de rapports des principaux partenaires de transfert du gouvernement, y compris :
  - les pratiques de gestion publique et de reddition de comptes;
  - les pratiques de prévisions, de budgétisation et de comptabilité;
  - les pratiques d'établissement de rapports sur le rendement et de rapports financiers.
- tout autre élément connexe que peut recommander la Commission, approuvé par le ministre des Finances, ou dicté par ce dernier, qui permettra à l'Ontario d'atteindre l'objectif global d'améliorer la gestion financière et la reddition de comptes par le gouvernement et ses principaux partenaires de transfert.

2. La Commission élaborera un plan de mise en œuvre incorporant des données estimatives concernant les coûts, les délais et les besoins en ressources humaines, inhérents à chacune de ses recommandations.

3. Le rapport préliminaire de la Commission sera remis au ministre des Finances au plus tard le 15 septembre 2000, et le rapport final de la Commission au plus tard le

O.C. / Décret

20 octobre 2000, à moins que d'autres dates ne soient arrêtées d'un commun accord entre le ministre des Finances et la Commission.

4. Le lieutenant gouverneur en conseil est chargé de nommer un des membres de la Commission au poste de président de ladite Commission. Le ministre des Finances sera ensuite chargé de nommer les quatre autres personnes pour faire partie de la Commission, qu'il juge aptes à remplir le mandat de la Commission.

5. La Commission est autorisée à consulter des organisations ou personnes intéressées afin de recueillir leur point de vue et leurs suggestions sur l'amélioration de la gestion financière et de la responsabilisation dans le secteur public, d'une manière que la Commission, en consultation avec le ministre des Finances, juge appropriée, et elle peut entreprendre des études ou préparer des rapports, si elle estime, en consultation avec le ministre, que de telles démarches sont nécessaires à l'aboutissement des travaux de la Commission.

6. En ce qui a trait aux dépenses et à l'achat de produits et services, la Commission suivra les directives établies par le Secrétariat du Conseil de gestion.

7. Tous les ministères, organismes gouvernementaux, conseils et commissions aideront la Commission dans toute la mesure de leurs moyens.

8. Les services administratifs seront dispensés à la Commission par le ministère des Finances, tel que le ministre le juge nécessaire.

9. Les décrets 1631/95 et 1653/95 sont abrogés à la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Recommandé par :
Ministre des Finances

Agréé par :
Président du Conseil des ministres

Approuvé
et ordonné par

Date

Administrateur du gouvernement

Annexe B : Notice biographique des commissaires

PRÉSIDENT — Robert E. Lord, FCA, vient de prendre sa retraite à titre de vice-président, Services professionnels, chez Ernst & Young. Il est président du conseil d'administration de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et, en 1998, a présidé le Groupe de travail de l'ICCA sur l'établissement des normes. Il est également membre du conseil des gouverneurs de la CCAF-FCVI. Il est président du conseil d'administration du YMCA de la région du grand Toronto et président du conseil des gouverneurs de la Société royale de sauvetage du Canada. Il siège en outre au conseil d'administration de plusieurs sociétés canadiennes. Il a été membre de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières de 1995.

Sonja Ingrid Bata, O.C., LL.D., siège au conseil d'administration de la Bata Shoe Organization et est vice-présidente de la Bata Shoe Foundation. Elle est siège également à d'autres conseils d'administration notamment ceux du Collège militaire royal à Kingston, du Conseil de liaison des Forces canadienne (présidente pour l'Ontario), du Fonds de commémoration de la marine canadien et de la Fondation Mentor, Genève, Suisse. Elle a été membre de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières de 1995.

Martin Calpin, FCA, vient de prendre sa retraite de Deloitte and Touche, où il a occupé de nombreux postes, dernièrement à titre de directeur national de la gestion du risque et associé directeur général du bureau national. Il a assuré la présidence de divers comités, y compris le groupe de travail de l'ICCA sur les recommandations du comité Jenkins de l'AICPA et a occupé pendant deux ans le poste de directeur des normes de vérification au sein de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Il est l'auteur du livret intitulé *Understanding Audits and Audit Reports.* Il a été membre de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières de 1995.

David L. Knight, FCA., jusqu'à dernièrement vice-président de KPMG LLP au Canada, est expert-conseil et conseiller auprès de l'organisation mondiale de cette entreprise, KPMG International. Il a été président ou membre de divers conseils, comités ou groupes de travail de l'Institut des Comptables Agréés de l'Ontario, du Queen Elizabeth Hospital (maintenant le Toronto Rehabilitation Institute), du Programme régional des soins gériatriques de Toronto et d'autres organisations d'intérêt public ou de services communautaires. Il est président du comité des normes de l'ICCA et secrétaire-trésorier national et membre du conseil d'administration de la Société canadienne de la sclérose en plaques. Il a été membre de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières de 1995.

Robert J. Muter, CA, est associé de la firme PricewaterhouseCoopers LLP. Il est chef des services nationaux de vérification et de comptabilité et membre du comité exécutif des services de vérification et d'assurance des entreprises. Il est membre du Comité sur les problèmes nouveaux et ancien membre du Conseil sur les normes de comptabilité de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

CONSEILLER SPÉCIAL — Erik Peters, FCA., vérificateur provincial de l'Ontario depuis 1993. Il a occupé des postes de haute direction dans le secteur privé et le secteur public, notamment : vice-président, vérification interne de la société CBC-Radio-Canada, contrôleur régional pour l'Europe, l'Afrique et le Moyen-Orient de la société, vérificateur général adjoint du Canada ainsi que des postes auprès de Price Waterhouse. Il a été président du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'ICCA et délégué du Canada auprès du Comité du secteur public de la Fédération internationale des comptables, où il est conseiller technique. Il est membre du Comité sur les normes de l'ICCA et a été président ou membre de divers comités et groupes de travail de l'ICCA et de l'ICAO. Il a été conseiller spécial de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières de 1995.

Annexe C : Présentateurs

De l'extérieur

Fondation canadienne pour la vérification intégrée
Jean-Pierre Boisclair, directeur exécutif

Institut Canadien des Comptables Agréés
Ron Salole, directeur
Martha J. Denning, directrice
Comptabilité des organismes du secteur public

Conseil des universités de l'Ontario
Ian Clark, président
Ken Snowdon, vice-président

Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Joan Green, directrice générale

Gouvernement de l'Alberta
James D. Peters, contrôleur
Bureau du contrôleur

Gouvernement du Canada
Jim Libbey, directeur principal
Stratégie d'information financière

KPMG
Robert T. Correll, associé

Association des hôpitaux de l'Ontario
Murray MacKenzie, président
David MacKinnon, président-directeur général

York Catholic District School Board
John Sabo, directeur associé

Président de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières de 1995
William H. Broadhurst

Gouvernement de l'Ontario

Secrétariat du Conseil de gestion
Carol Layton, sous-ministre adjointe
David Fulford
Susan Worley

Ministère des Collèges et Universités
Bob Christie, sous-ministre
Jamie Mackay
Barbara Hauser

Ministère des Services sociaux et communautaires
John Fleming, sous-ministre
Marilyn Renwick
Ellen Wexler

Ministère de l'Éducation
Ross Peebles, sous-ministre adjoint
Drew Nameth

Ministère des Finances
Bob Coke, sous-ministre adjoint
Projet Système intégré de gestion de l'information financière

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée
Dan Burns, sous-ministre
Michelle DiEmanuele
Colin Andersen

Société ontarienne SuperCroissance
David Lindsay, président

Remarque : Les titres indiquent les postes occupés lors de la présentation du document.

Annexe D : Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du Conseil de gestion

DIRECTIVE SUR L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE EN MATIÈRE DE PAIEMENTS DE TRANSFERT

Direction des politiques générales
Division de la gestion des programmes et des prévisions budgétaires
Secrétariat du Conseil de gestion

29 septembre 1998

DIRECTIVE SUR L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE EN MATIÈRE DE PAIEMENTS DE TRANSFERT

À compter du 1er avril 2000, les ministères devront se conformer aux exigences obligatoires de la présente directive. Jusqu'à cette date, ils devront s'y conformer dans la mesure où il est possible, raisonnable et efficace de le faire.

OBJET

- Établir un cadre efficace de gestion prudente des fonds provinciaux servant aux paiements de transfert conformément au cadre de responsabilisation établi dans la directive du Conseil de gestion sur l'obligation de rendre compte.

DÉFINITIONS [1]

Paiements de transfert

Le gouvernement atteint ses objectifs et exécute ses programmes notamment en transférant aux particuliers, aux organismes et à d'autres paliers de gouvernement des montants à l'égard desquels :

a) il ne reçoit ni bien, ni service directement en retour, comme ce serait le cas pour un achat ou une transaction;

b) il ne s'attend pas à être remboursé ultérieurement, comme se serait le cas pour un prêt;

c) il n'attend pas de rendement financier, comme ce serait le cas pour un placement.

Les principaux genres de paiements de transfert sont les transferts de droit, les transferts faits en vertu d'ententes relatives aux frais partagés et les subventions.

Transferts de droit

Les transferts de droit désignent les transferts qu'un gouvernement doit faire si les bénéficiaires satisfont à certains critères d'admissibilité déterminés. Ces transferts ne sont pas discrétionnaires, car sont prescrits par la loi ou les règlements :

a) les personnes admissibles;

b) le montant du transfert.

---

[1] Adaptées de la norme 3410 (1995) du CCVSP de l'Institut canadien des comptables agréés sur les transferts gouvernementaux.

29 septembre 1998

En vertu des programmes qui établissent des transferts de droit pour les particuliers, le gouvernement n'établit généralement pas de critères quant à l'utilisation des fonds transférés.

Transferts faits en vertu d'ententes relatives aux frais partagés

Ces transferts désignent un remboursement des dépenses admissibles en vertu d'une entente entre le gouvernement dispensateur et le gouvernement bénéficiaire.

Subventions

Les subventions désignent les transferts qui sont faits à la discrétion du gouvernement. Le gouvernement dispensateur peut décider de faire ou non le transfert, et déterminer les conditions à remplir, le cas échéant, le montant du transfert et les bénéficiaires[2].

CHAMP D'APPLICATION ET PORTÉE

- La présente directive s'applique à tous les fonctionnaires chargés de gérer les paiements de transfert qui figurent dans les prévisions budgétaires annuelles (chefs de programme).

Les chefs de programme doivent suivre la présente directive dans la mesure permise par la loi et selon les pouvoirs qui leur ont été délégués. Ces pouvoirs doivent être clairement énoncés dans les processus établis par les sous-ministres[3] en vertu de la directive sur l'obligation de rendre compte.

PRINCIPES

Les paiements de transfert doivent être gérés judicieusement et avec prudence pour obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible. Dans ce contexte, le rapport qualité-prix désigne les résultats que l'on attend eu égard aux fonds approuvés.

Les paiements de transfert devraient étayer les objectifs et les résultats escomptés des programmes, par l'entremise d'activités approuvées et dans les limites des conditions et des critères autorisés.

---

2 Selon l'article SP 3410.41 de l'ICCA, certains transferts peuvent présenter les caractéristiques de plus d'un genre de transfert. Ainsi, certains transferts provinciaux aux hôpitaux et aux universités peuvent avoir les caractéristiques de transferts de droit et de subventions.

3 Aux fins de la présente directive, les sous-ministres comprennent les cadres supérieurs qui détiennent le rang et le statut de sous-ministres.

Les chefs de programme doivent répondre de tous les deniers publics consacrés aux programmes de paiements de transfert.

L'administration des paiements de transfert devrait être aussi simple et efficace que possible. Les chefs de programme devraient prendre en compte toutes les obligations de déclaration des bénéficiaires de paiements de transfert et ajouter des exigences uniquement lorsque les obligations existantes ne sont pas suffisantes pour satisfaire à l'obligation de rendre compte.

EXIGENCES OBLIGATOIRES

Les chefs de programme doivent s'assurer que la gestion des paiements de transfert se fait dans le contexte des éléments de responsabilisation suivants :

- Définir les attentes

  Les attentes quant aux résultats que doivent donner les paiements de transfert doivent être davantage orientés vers des cibles mesurables que vers les processus.

  Les attentes peuvent être établies par une loi, un règlement ou l'approbation par le Conseil des ministres d'un programme spécifique et du financement connexe.

  Lorsque les exigences des programmes que contiennent les documents d'approbation ne touchent pas tous les aspects de l'administration des programmes, les chefs de programme doivent s'assurer que les exigences administratives sont suffisantes pour soutenir la réalisation des objectifs approuvés.

  Dans le cas des transferts de droit, les bénéficiaires doivent satisfaire aux critères d'admissibilité tant et aussi longtemps qu'ils reçoivent des fonds. Les chefs de programme doivent s'assurer que les bénéficiaires satisfont à ces critères avant d'approuver ou de verser les fonds.

  Dans le cas des transferts faits en vertu d'ententes relatives aux frais partagés, les attentes sont établies dans les modalités de l'entente.

  Dans le cas des subventions, les chefs de programme doivent s'assurer que les subventions sont versées uniquement :

  selon les critères du programme qui ont été approuvés par le Conseil des ministres;

  pour les montants ne dépassant pas les montants requis pour la réalisation des objectifs approuvés du programme;

conformément aux engagements pris dans le plan d'activités annuel du ministère.

Dans tous les cas, lorsque les chefs de programme jouissent d'un pouvoir discrétionnaire à ce chapitre, le coût pour la province des modalités de paiement doit être pris en compte ainsi que les besoins de liquidités des bénéficiaires[4].

- Ententes

Les paiements de transfert nécessitent une entente entre la province et le bénéficiaire. Cette entente peut être négociée ou encore les modalités du financement peuvent être établies par la province, les bénéficiaires acceptant de s'y soumettre en présentant une demande de financement.

Dans le cas des transferts de droit, les ententes consistent en une déclaration écrite de la part des bénéficiaires précisant qu'ils satisfont aux critères d'admissibilité, étayée par les preuves exigées en vertu de chaque programme.

Dans le cas des subventions et des transferts faits en vertu d'ententes relatives aux frais partagés, avant de verser des fonds aux bénéficiaires, les chefs de programme doivent s'assurer qu'ont été signées des ententes qui :

obligent les bénéficiaires à atteindre des résultats spécifiques, mesurables, qui sont fonction des attentes établies;

exigent des bénéficiaires qu'ils aient établi les structures et les processus de gestion et d'administration nécessaires pour assurer une gestion prudente et efficace des deniers publics;

exigent des bénéficiaires qu'ils présentent, au moins une fois par année, des rapports périodiques sur la situation financière et les résultats quantitatifs et financiers obtenus. Il est important de présenter régulièrement des rapports pour assurer la pertinence des renseignements déclarés, et les bénéficiaires doivent rendre compte des résultats dès qu'il est raisonnable de le faire dans les circonstances;

établissent clairement le droit de la province d'exiger une vérification professionnelle indépendante des renseignements déclarés;

limitent les obligations de la province conformément aux modalités du programme approuvées par le Conseil des ministres;

permettent le recouvrement des fonds provinciaux ou la suspension du financement en cas de non-respect par le bénéficiaire.

---

[4] Voir les lignes directrices du ministère des Finances sur la gestion des liquidités. À noter que les dispositions de maintien des droits acquis contenues dans les lignes directrices touchant les programmes existants s'appliquent.

- Contrôle et déclaration

  Les chefs de programme doivent régulièrement obtenir et examiner des renseignements sur l'admissibilité continue et le rendement des bénéficiaires. Selon la nature du programme et l'évaluation des risques qu'a faite le chef de programme, un tel contrôle peut se faire par différents mécanismes tels qu'une rencontre informelle avec les bénéficiaires, l'examen des rapports présentés par les bénéficiaires, des visites sur place ou des vérifications.

  Les chefs de programme doivent s'assurer que tous les rapports exigés sont présentés dans les délais prescrits et ils doivent les examiner et les analyser en temps utile. Ils doivent également déterminer les cas de non-respect des ententes et les situations où les bénéficiaires deviennent inadmissibles.

- Correctifs

  Lorsqu'un bénéficiaire cesse de respecter les modalités des ententes ou qu'il devient inadmissible, les chefs de programme doivent prendre les mesures correctives nécessaires lorsqu'ils en ont le pouvoir, sinon ils doivent porter la situation à l'attention des fonctionnaires qui en ont le pouvoir.

  La nature des correctifs dépendra du genre et de l'étendue de l'infraction, mais dans tous les cas, les correctifs visent à faire en sorte que les fonds provinciaux soient utilisés conformément aux dispositions des ententes ou retournés au trésor provincial.

RESPONSABILITÉS

Sous-ministres

Les sous-ministres sont chargés d'assurer l'existence de processus qui satisfont aux exigences obligatoires de la présente directive.

Secrétaire du Conseil de gestion

Le secrétaire du Conseil de gestion est chargé de recommander au Conseil de gestion un cadre stratégique visant la saine gestion des paiements de transfert.

Chefs de programme

Les chefs de programme doivent satisfaire à toutes les exigences obligatoires de la présente directive, respecter les processus de comptabilité établis par leurs sous-ministres et faire en sorte que des registres satisfaisants soient tenus.

Annexe E : Extraits du Rapport annuel de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

Rapport annuel de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

OQRE
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

1998-1999

Message de la directrice générale

L'amélioration de l'apprentissage et de l'enseignement n'a rien de mystérieux. Les écoles, les classes et les conseils scolaires s'améliorent tous les jours. Sans chaque cas, l'amélioration est une question de volonté dans l'intention, de sincérité dans l'effort, d'intelligence dans l'orientation et d'habileté dans l'exécution. L'examen des données fournies par différentes sources et la réflexion sur les progrès réalisés renforcent l'engagement. Il suffit que les écoles et les communautés aient des preuves concrètes de progès pour qu'elles s'épanouissent et pour qu'elles s'attaquent avec un courage nouveau aux secteurs qui ont encore besoin d'attention. L'excellence n'est jamais un accident.

Depuis la publication de notre premier *Rapport provincial* au cours de l'automne de 1997, nous avons étendu notre programme d'évaluation de façon à recueillir des renseignements plus complets sur le rendement des élèves. Outre l'évaluation annuelle des élèves de 3e année en lecture, écriture et mathématiques, nous procédons maintenant à une évaluation annuelle des élèves de 6e année qui mesure les connaissances et les habiletés des élèves dans les mêmes matières. Ces deux tests fournissent des données au niveau individuel et au niveau du système sur le rendement des élèves à des étapes clés du palier élémentaire.

En 2000-2001, nous introduirons deux nouvelles évaluations qui permettront de mesurer les habiletés en lecture, écriture et mathématiques de toutes et tous les élèves aux premiers stades du palier secondaire. La nouvelle évaluation en mathématiques de 9e année aidera les éducatrices et les éducateurs à combler les lacunes révélées par le modèle de test de mathématiques administré l'année dernière à un échantillon d'élèves de 9e année et par diverses évaluations nationales et internationales. Le nouveau test d'habiletés en lecture et écriture de 10e année permettra de veiller à ce que les élèves acquièrent les capacités de communication dont elles et ils ont besoin pour réussir à l'école et dans d'autres secteurs de leur vie.

Une fois que ce programme d'évaluation étendu sera en place, nous disposerons de renseignements exacts et détaillés sur la façon dont les élèves réussissent à mesure qu'elles et ils franchissent les différentes étapes des paliers élémentaire et secondaire. Nous pourrons suivre les tendances du rendement des élèves d'une année à l'autre et dans le temps, au niveau provincial et au niveau local.

Le Programme d'indicateurs de la qualité en éducation (PIQÉ), actuellement en cours d'élaboration, fournira des renseignements plus étoffés pour comprendre les facteurs qui influent sur le rendement des élèves et pour évaluer les milieux d'apprentissage dans les écoles. Nous avons mis le programme à l'essai l'année dernière et nous sommes maintenant prêts à l'appliquer.

La responsabilité impose des obligations aux écoles ainsi qu'aux communautés qui les financent. Nous comptons sur les enseignantes et les enseignants, sur les parents et sur les autres partenaires du secteur de l'éducation pour qu'elles et ils se servent des résultats de nos évaluations pour favoriser et suivre les progrès des élèves. Chaque automne, des éducatrices et des éducateurs travaillent avec des parents, dans les écoles et les conseils scolaires, à l'élaboration de plans d'amélioration. L'examen des résultats et la création des plans donnent aux participantes et participants un sentiment de responsabilité partagée et une volonté d'effectuer les changements nécessaires.

Nos communautés ont besoin d'avoir la preuve que nos écoles prennent des décisions et agissent dans l'intérêt de tous nos enfants. Le programme d'évaluation de l'OQRE permet aux écoles de rendre publicsles attentes en matière d'apprentissage, le rendement des élèves et les mesures prises pour assurer l'amélioration de leur performance.

Les résultats des tests nous forcent à examiner où nous en sommes par rapport à nos objectifs. Ils sont le reflet de la performance. En célébrant les victoires et en faisant face aux faiblesses en face, nous pouvons apporter des changements au système des changements qui permettent d'améliorer l'éducation de toutes et tous les élèves. Les petits pas permettent souvent d'aller très loin.

La directrice générale,
Joan M. Green

Contexte

À propos du terme « Évaluation »

Vous constaterez que tout au long du rapport, nous parlons plutôt d'évaluation que de test. Le terme « évaluation » a un sens plus large, il inclut et englobe des notions plus vastes que le terme « test ». L'OQRE a pour mandat de « tester » les connaissances et compétences des élèves de façon à déterminer de manière concrète ce que les élèves savent et peuvent faire. C'est ce que doivent faire les enseignantes et les enseignants chaque jour afin de déterminer ce que les élèves apprennent et ce qui doit être fait pour aider chacun d'eux à progresser.

LES ÉVALUATIONS DE L'OQRE :

- se composent de tâches qui se poursuivent en classe pendant plusieurs jours;
- donnent une bonne vue d'ensemble des connaissances et compétences des élèves;
- exigent des élèves qu'ils mènent à bien, de manière autonome, des tâches difficiles dans chacun des domaines du programme d'études évalué;
- exigent que les élèves illustrent leur processus de réflexion lorsqu'ils résolvent des problèmes et formulent des points de vue et des réponses;
- servent de catalyseur aux améliorations à apporter dans la salle de classe et à l'échelle du système.

Contexte

En sa qualité de vérificateur de l'éducation de l'Ontario, l'OQRE fournit des renseignements précis, fidèles et actuels sur le rendement des élèves et sur la qualité de l'éducation dans les écoles financées par les deniers publics. Les éducatrices et les éducateurs, les parents, les personnes responsables des prises de décisions et les membres du public utilisent ces renseignements aux fins de planification des programmes et de prise de décisions.
– Barbara Smith
Vice-présidente du conseil

Ce rapport explique ce que l'OQRE a accompli vis-à-vis de ses principales activités et valeurs.

Le mandat et les buts présentés dans le présent rapport tiennent compte de la portée des activités de l'OQRE et de la loi qui a régi sa création.

L'OQRE ne cesse de peaufiner son système interne de collecte de données afin d'améliorer la portée et la pertinence de ses indicateurs de performance internes.

Notre mission

L'OQRE assurera une plus grande responsabilité et aidera à améliorer la qualité de l'éducation en Ontario. Il y parviendra en menant des évaluations et des enquêtes fondées sur des données objectives, fidèles et pertinentes, de même qu'en diffusant en temps opportun au public les renseignements obtenus et des recommandations visant à améliorer le système.

Nos valeurs fondamentales

L'OQRE attache une importance primordiale au bien-être des apprenantes et des apprenants et ce, avant tout autre intérêt.

L'OQRE n'attache de l'importance qu'aux données susceptibles d'engendrer des améliorations et des changements constructifs.

L'OQRE reconnaît l'engagement et les compétences spécialisées des éducatrices et des éducateurs de l'Ontario et veille à les inclure dans toutes ses activités.

L'OQRE attache de l'importance à la prestation de ses programmes et services en assurant la même qualité en français et en anglais.

Contexte

Notre mandat

L'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation a pour mandat légal d'évaluer, de rendre compte et de faire des recommandations sur :

1. la qualité et l'efficacité de l'enseignement élémentaire et secondaire en Ontario;
2. la responsabilité des conseils scolaires de l'Ontario à la communauté.

Nos buts

Pour remplir sa mission et son mandat, l'OQRE doit atteindre trois buts :

1. Élaborer et mettre en œuvre un programme complet d'évaluation des élèves à l'échelle de la province.
2. Gérer la participation de l'Ontario aux évaluations nationales et internationales.
3. Lancer et administrer le Programme d'indicateurs de la qualité en éducation (PIQÉ) afin d'accroître la responsabilité des écoles, des conseils scolaires et de la province devant le public.

Notre responsabilité

L'OQRE ayant pour mandat d'améliorer la responsabilité en éducation, il doit lui-même redoubler de vigilance en ce qui concerne ses propres activités. Nous présentons notre *Rapport annuel* à la ministre de l'Éducation afin de rendre compte de nos activités au public, au monde de l'éducation et au gouvernement.

Le présent rapport utilise des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour faire état de la performance de l'OQRE en ce qui concerne ses activités principales :

1. l'évaluation des élèves de toute la province;
2. les évaluations nationales et internationales;
3. le Programme d'indicateurs de la qualité en éducation (PIQÉ).

Cinq organismes jouent un rôle important dans le système éducatif de l'Ontario : le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et les écoles de l'Ontario, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation, l'Ordre des enseignantes et des enseignants et les facultés d'éducation. Quoique chacun de ces organismes ait des rôles et des responsabilités qui lui sont propres, collectivement, ils doivent veiller à la mise en place d'un système scolaire de qualité qui permet à tous les élèves de la province d'obtenir de bons résultats. Dans ce contexte global de responsabilité partagée, la mission de l'OQRE consiste à surveiller et à publier les résultats des élèves, et à formuler des recommandations afin d'améliorer le système éducatif et le rendement des élèves.

Valeurs fondamentales

1. L'OQRE attache une importance primordiale au bien-être des apprenantes et des apprenants et ce, avant tout intérêt.

L'évaluation fait partie intégrante du processus d'apprentissage. Une bonne évaluation est propice à l'enseignement et à l'apprentissage. Pour l'OQRE, attacher une importance primordiale au bien-être des apprenantes et des apprenants signifie concevoir des évaluations qui soient stimulantes, invitantes et respectueuses pour tous les élèves, tout en s'intégrant aux activités de la salle de classe.

POINTS ÉTAYANT CETTE VALEUR

- Les évaluations de l'OQRE visent à fournir aux enseignantes et aux enseignants des données qu'elles et ils peuvent utiliser pour élaborer les programmes d'enseignement dont ont besoin certains élèves ou groupes d'élèves. Les résultats des évaluations doivent servir à compléter, et non à remplacer, les données établies à partir des évaluations régulières effectuées en salle de classe.
- Le processus d'évaluation est conçu dans le souci d'inclure toutes et tous les élèves et de les inviter à participer de leur mieux tout en tenant compte de leurs différences et diversités pour ce qui est de la langue et des besoins spéciaux sur le plan de l'éducation.
- Les évaluations sont conçues pour être facilement intégrées dans le programme d'études et appréciées des élèves, de façon à rehausser le processus d'apprentissage naturel. Cette année, l'OQRE a procédé à la première évaluation des élèves de 6e année administrée en même temps que celles des élèves de 3e année. L'Office sera à l'écoute des réponses et des suggestions des directrices et directeurs d'école, des enseignantes et enseignants et des parents.
- Mettre les élèves au premier plan, c'est aussi communiquer leurs résultats aux parents et aux tutrices et tuteurs. Le *Rapport individuel de l'élève* montre aux parents et aux élèves que l'OQRE est déterminé à leur fournir de bons renseignements sur la performance de chaque élève.

2. L'OQRE n'attache de l'importance qu'aux données susceptibles d'engendrer des améliorations et des changements constructifs.

Une quantité illimitée de données sur la performance scolaire pourrait être recueillie. Toutefois, l'OQRE est persuadé que le meilleur moyen d'utiliser l'argent des contribuables est de se concentrer sur les données pouvant servir à améliorer l'enseignement aux paliers élémentaire et secondaire. Les résultats de nos évaluations doivent fournir aux parents, aux éducatrices et aux éducateurs et aux élèves, ainsi qu'aux conseils scolaires et au ministère, les données dont ils ont besoin pour collaborer en vue de l'amélioration.

POINTS ÉTAYANT CETTE VALEUR

- Le *Rapport individuel de l'élève* :
  1) établit les attentes relatives à la performance scolaire de l'élève à des étapes clés afin de permettre aux parents d'évaluer les progrès de leur enfant;
  2) fournit aux parents des renseignements dont ils peuvent se servir lorsqu'ils s'entretiennent avec les enseignantes et les enseignants au sujet des progrès de leur enfant;
  3) fournit aux enseignantes et aux enseignants des renseignements qui les aident à planifier les programmes d'enseignement.
- Le *Rapport de l'école* fournit aux conseils et aux écoles un résumé de la performance scolaire des élèves qu'ils peuvent utiliser pour :
  1) informer leur communauté;
  2) élaborer leurs propres plans d'amélioration.
- Le *Rapport du conseil scolaire* rehausse la responsabilité en présentant au public et aux conseils scolaires un résumé de la performance des élèves à l'échelle du conseil.
- Le *Rapport provincial sur le rendement* est distribué à la fois aux écoles, aux communautés au ministère et aux groupes pédagogiques. Il sert à amorcer le débat sur la qualité de l'enseignement dans certaines années des paliers élémentaire et secondaire en Ontario, d'après les résultats des évaluations effectuées à l'échelle provinciale, nationale et internationale.
- Cette année, les conseils scolaires ont été invités à travailler avec leur communauté locale à l'élaboration de plans d'amélioration pour chaque école et pour l'ensemble du conseil. Les plans d'amélioration des conseils devaient être soumis à l'OQRE. L'OQRE a analysé chaque plan et a répondu à chaque conseil en soulignant les caractéristiques des plans jugés les meilleurs. L'OQRE veillera à ce que les pratiques exemplaires proposées dans ces plans d'amélioration soient partagées avec le reste de la province.
- Pour chaque évaluation à l'échelle provinciale, l'OQRE recueille des données au moyen de questionnaires. Ces données sont axées sur des domaines qui nous aident à comprendre les facteurs liés à un rendement élevé.
- Le Programme d'indicateurs de la qualité en éducation de l'OQRE invitera les communautés à débattre de l'amélioration du rendement des élèves.

3. L'OQRE reconnaît l'engagement et les compétences des éducatrices et des éducateurs de l'Ontario et veille à les inclure dans toutes ses activités

Si on veut que les enseignantes et les enseignants dispensent un enseignement de qualité en salle de classe, ils doivent être au courant de la réforme et y participer. L'OQRE encourage les éducatrices et les éducateurs à participer à tous ses programmes, de l'élaboration des instruments d'évaluation à la publication des résultats, en passant par les mises à l'essai, l'administration et la notation. Outre cette participation directe du personnel enseignant, en recherchant son point de vue, nous veillons à la poursuite du dialogue essentiel aux buts de l'OQRE.

POINTS ÉTAYANT CETTE VALEUR

- L'élaboration des évaluations de l'OQRE tient compte de plusieurs discussions entre celui-ci et les enseignantes et enseignants, les parents, les conseils scolaires et les élèves.
- Les éducatrices et les éducateurs de la province participent activement à la première ébauche des outils d'évaluation, analysent ces derniers et les approuvent après une mise à l'essai dans les écoles.
- Des éducatrices et des éducateurs des quatre coins de la province siègent à tous les comités, y compris au Comité consultatif en évaluation.
- L'OQRE offre à chaque année une formation à des milliers d'enseignantes et d'enseignants et de directrices et de directeurs d'école qui participent à l'administration des évaluations.
- Il y a eu une augmentation importante d'éducatrices et d'éducateurs qui voulaient participer à la notation. L'OQRE a reçu plus de 9000 demandes de participation.
- La grande majorité des correctrices et correcteurs sont des enseignantes et enseignants qui appliquent les connaissances acquises en matière de notation en salle de classe. Le résultat? Une évaluation de meilleure qualité et plus uniforme des élèves d'un bout à l'autre de la province.
- L'OQRE informe les éducatrices et les éducateurs de ses activités à l'aide de diverses stratégies de communication : une ligne téléphonique sans frais, un bulletin de nouvelles, une vidéo, une réponse personnelle à chaque lettre et appel téléphonique reçus.
- Les éducatrices et les éducateurs ont la possibilité de communiquer leur point de vue à l'OQRE tout au long des procédures d'élaboration de l'évaluation, de mise à l'essai, de formation et d'administration. Ils remplissent des questionnaires officiels à trois étapes des évaluations, c'est-à-dire après la formation les préparant à l'administration, après la fin des évaluations et après la formation sur la manière de noter les évaluations.

4. L'OQRE attache de l'importance à la prestation de ses programmes et services en assurant la même qualité en français et en anglais.

En Ontario, les écoles et les élèves de langue française sont confrontés à des défis uniques. L'OQRE veille à ce que toutes ses initiatives tiennent compte de ces circonstances et reconnaît les droits des francophones en matière d'éducation.

POINTS ÉTAYANT CETTE VALEUR

- Des évaluations en langue française sont mises au point et effectuées de façon à tenir compte du programme d'études de langue française et des besoins de la communauté francophone; nous ne nous limitons pas à traduire les évaluations élaborées en anglais. Des éducatrices et des éducateurs, travaillant pour l'OQRE et indépendants, élaborent les évaluations en français.
- Aussi bien pour le français que pour l'anglais, toutes les procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de notation des évaluations sont menées suivant les mêmes normes de qualité. Des experts francophones indépendants participent à l'élaboration des politiques et du matériel, à la formation, aux analyses, à la publication des résultats et aux activités du Comité consultatif en évaluation.
- Des mécanismes de communication en français et en anglais sont mis en place tout au long du processus (p. ex., bulletins de nouvelles, conférences téléphoniques et réunions).
- Parallèlement, des initiatives de communication sont prises (p. ex., rencontres avec les parents et les membres du personnel enseignant) dans les deux langues officielles.
- L'OQRE a assumé un rôle de premier plan parmi les provinces en s'assurant que le matériel en français et en anglais relatif à toutes les évaluations nationales et internationales (c.-à-d. PIRS et TEIMS) était de qualité équivalente.
- En 1998-1999, toutes et tous les élèves de la province inscrits dans un programme d'immersion en français ont participé aux tests de 3e année et de 6e année.

Activités principales

1. L'évaluation des élèves de toute la province

L'évaluation de l'apprentissage des élèves constitue l'essentiel du mandat de l'OQRE. Les évaluations sont conçues de façon à ce que l'OQRE puisse s'acquitter de sa double mission, à savoir la responsabilité et l'amélioration de l'éducation.

Résultats prévus : Les élèves, leurs parents et leurs éducatrices et éducateurs obtiendront des données et des recommandations valides, fidèles et uniformes au sujet de la performance des élèves qui assureront que les efforts d'amélioration ont une base solide, et ce au niveau tant local que provincial. Les enseignantes et les enseignants auront à leur disposition des modèles d'évaluation de première qualité qui leur permettront d'améliorer leurs propres méthodes d'évaluation.

RÉALISATIONS DE L'EXERCICE 1998-1999

Évaluations de 1998-1999 (3e année et 6e année) :

- Des enseignantes et des enseignants, ainsi que des directrices et des directeurs d'école d'un bout à l'autre de la province ont reçu une formation sur la manière d'administrer les évaluations des élèves de 3e année et de 6e année.
- Les écoles privées ont été invitées à participer aux évaluations moyennant certains frais.
- Environs 290 000 élèves ont participé aux Tests en lecture, écriture et mathématiques pendant une période de cinq demi-journées.
- Environ 2 800 enseignantes et enseignants ont reçu la formation nécessaire pour corriger les tests de 3e année et de 6e année.
- 284 130 *Rapports individuels des élèves*, couvrant 17 catégories de résultats, ont été produits et envoyés aux écoles de l'Ontario.
- Des questionnaires ont été distribués aux élèves, aux parents, aux enseignantes et enseignants et aux directrices et directeurs d'école afin d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les facteurs associés aux résultats obtenus par les élèves de 3e année et de 6e année lors de ces évaluations.
- Les résultats des évaluations des élèves de 3e année et de 6e année et les données connexes ont été communiqués aux parents, aux enseignantes et aux enseignants, aux écoles, aux conseils scolaires, au ministère et au grand public par l'intermédiaire des *Rapports des écoles*, des *Rapports des conseils scolaires* et du *Rapport provincial sur le rendement*.
- L'OQRE a étudié tous les commentaires provenant des parents, des éducatrices et des éducateurs et des élèves en ce qui concerne l'évaluation de 3e année et de 6e année et s'est servi de ces renseignements pour établir les orientations futures.

Évaluations de 1999-2000 (3e année, 6e année et 10e année) :

- Le personnel des conseils scolaires et les directrices et directeurs d'école ont été préparés aux évaluations de 3e année et de 6e année dans le cadre de plusieurs séances de formation organisées dans différentes régions de la province.
- Des instruments d'évaluation des élèves de 3e année et de 6e année ont été élaborés, mis à l'essai, perfectionnés et approuvés pour pouvoir être administrés en 1999-2000.
- Le Test d'habiletés en lecture et écriture de 10e année a été élaboré et les préparations nécessaires ont eu lieu pour sa mise à l'essai en mai et octobre 1999.

2. Les évaluations nationales et internationales

Les évaluations que l'OQRE entreprend à l'échelle de la province procurent des données très fidèles sur les résultats fournis par nos élèves par rapport aux normes provinciales. Afin de comprendre la performance des jeunes ontariens comparativement à celle des élèves des autres provinces et pays, l'OQRE gère la participation de l'Ontario aux évaluations nationales et internationales.

Résultats prévus : Les éducatrices et les éducateurs de tout l'Ontario auront en main des données comparatives et des recommandations sur la façon d'évaluer la performance des élèves ontariens à celle des élèves d'autres provinces et pays, ainsi que sur la manière d'améliorer les programmes. Ces renseignements fourniront une plus grande perspicacité aux éducateurs de l'Ontario.

RÉALISATIONS DE L'EXERCICE 1998-1999

- L'évolution en lecture et en écriture du Programme d'indicateurs du rendement scolaire (PIRS) a été administrée en Ontario, en avril et mai 1998 à 6 493 élèves de 13 ans et de 16 ans (francophones et anglophones) dans le cadre du projet national du Conseil des ministres de l'éducation du Canada (CMEC). Cette évaluation a fait l'objet d'une collaboration considérable tant au niveau de la conception que de l'administration et du compte rendu des résultats. L'OQRE a représenté l'Ontario dans l'équipe d'élaboration du projet. Les résultats de l'Ontario ont été publiés par l'OQRE en mars 1999.
- L'évaluation en sciences de PIRS a été élaborée aux fins d'administration au cours du printemps de 1999. L'OQRE a représenté l'Ontario dans l'équipe d'élaboration du projet. Les résultats de l'Ontario sont attendus en janvier ou février 2000.
- Le projet de reprise de la Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences (TEIMS-R) a été élaboré aux fins d'administration au cours du printemps de 1999. Cette évaluation internationale, menée sous les auspices de l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA), a été appliquée à un échantillon aléatoire d'élèves de 8e année de l'Ontario. Les résultats sont attendus au cours de l'été de 2000.
- La recherche commanditée sur TEIMS en 1997-1998 a donné lieu à la publication d'une série de documents qui proposent des suggestions pratiques aux enseignantes et enseignants de mathématiques et de sciences et qui seront publiés au cours de l'automne de 1999.
- Le Module 1 de la Seconde étude sur la technologie de l'information en éducation (SÉTIÉ) a été administré en novembre et décembre 1998. Cette étude internationale, effectuée sous les auspices de l'IEA, a été appliquée à des échantillons aléatoires de quelque 1 100 écoles francophones et anglophones de l'Ontario avec des élèves en 5e année, en 9e année et en 12e année et CPO. Des directrices et directeurs d'école et des coordonnatrices et coordonnateurs de l'informatique ont répondu à des questionnaires sur les ordinateurs et leur utilisation dans les écoles. Les résultats sont attendus en septembre ou octobre 1999.

Activités principales

- Le Module 2 de SÉTIÉ a été élaboré aux fins de mise à l'essai en 1999-2000 et d'administration définitive en 2000-2001. Cette étude internationale, effectuée sous les auspices de l'IEA, sera constituée d'études de cas d'écoles qui témoignent de pratiques novatrices exemplaires dans l'utilisation de la technologie en éducation. L'OQRE, de concert avec le *Centre for the Study of Computers in Education* de l'Université York, fait partie du consortium chargé de coordonner le projet sur le plan international. Les deux autres membres du consortium sont le Centre de recherche appliquée de l'Université de Twente, aux Pays-Bas et le *Stanford Research Institute*, aux États-Unis.
- Le programme international d'évaluation des élèves (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a été préparé aux fins de mise à l'essai en avril et mai 1999 et d'administration définitive au cours du printemps de 2000. Le programme sera appliqué à un échantillon aléatoire d'élèves de 15 ans. La matière principale de l'évaluation sera la lecture et les matières secondaires seront les mathématiques et les sciences.

Autre activité

1. Le Programme d'indicateurs de la qualité en éducation (PIQÉ) contribuera à rehausser la responsabilité des écoles, des conseils scolaires et de la province à l'égard du public.

Les données relatives au rendement des élèves sont un élément essentiel de la responsabilité et de l'amélioration. Cependant, il est également important de disposer d'une base plus vaste de données contextuelles pour bien comprendre les facteurs qui influent sur la qualité des écoles et faire en sorte d'améliorer cette qualité. L'OQRE met actuellement au point le Programme d'indicateurs de la qualité en éducation (PIQÉ), dont l'objectif général est de créer un ensemble d'indicateurs qui procureront une image claire et complète de l'enseignement élémentaire et secondaire dans la province. Les indicateurs peuvent comprendre des informations qualitatives (comme la philosophie pédagogique de l'école) et quantitatives (comme le ratio enseignantes/enseignants/élèves). À l'avenir, on tiendra également compte d'autres formes de programmes d'assurance de la qualité liés au PIQÉ.

Résultats prévus : Les éducatrices et les éducateurs, le gouvernement et le public disposeront d'un ensemble d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui procureront une image claire et complète de l'enseignement élémentaire et secondaire en Ontario.

- Après consultation avec le public, l'OQRE travaille actuellement avec un groupe consultatif de spécialistes en éducation à perfectionner un modèle d'indicateurs à mettre à l'essai en 1999-2000.

Orientations stratégiques

L'OQRE est déterminé à créer et à assurer une organisation qui soit bien équilibrée tant au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique. À l'appui de ses activités principales, l'OQRE s'est engagé à respecter quatre orientations stratégiques : gestion de la qualité, gestion et technologie de l'information, communications globales et production de recettes.

Résultats prévus : Les éducatrices et les éducateurs et les conseils scolaires de l'Ontario pourront s'adresser à l'OQRE pour se prévaloir de conseils et de produits de qualité professionnelle liés aux évaluations scolaires.

RÉALISATIONS DE L'EXERCICE 1998-1999

Orientation des évaluations :

- L'extension du mandat de l'OQRE signifie qu'à compter de 2001, quelque 700 000 élèves, y compris les élèves de 3e année et de 6e année, seront évalués chaque année à compter de 2001.

La gestion de la qualité :

- Pour répondre à l'extension de son mandat, l'OQRE a renforcé sa structure organisationnelle. Le travail se poursuivra en 1999-2000 et la performance de l'Office, mesurée par ses indicateurs de qualité interne et d'efficacité par rapport aux coûts, sera reflétée dans son rapport sur les résultats.
- L'OQRE a continué à mettre en œuvre son processus de gestion et de planification de la qualité pour les fonctions administratives. Les procédés de travail ont été rationalisés et documentés, et des normes internes de service ont été élaborées.

Les communications globales :

- L'OQRE a commencé à élaborer un *Guide des parents* afin de présenter les tests provinciaux aux parents et de leur expliquer comment utiliser les résultats des évaluations pour améliorer l'apprentissage de leurs enfants. Des exemplaires de ce guide ont été distribués au moment des évaluations provinciales de 1998.
- L'OQRE a développé le *Guide de l'éducatrice et de l'éducateur* afin d'aider les enseignantes et enseignants, les directrices et directeurs d'école et les conseils scolaires lors de l'interprétation et de la publication des résultats de test de 3e année de 1997-1998.
- Six bulletins de nouvelles de l'OQRE ont été produits en français et en anglais et remis aux écoles, aux conseils scolaires, aux parents et aux autres intervenants d'un bout à l'autre de l'Ontario. De plus, trois vidéos servant tant à l'information qu'à la formation ont été produits en français et en anglais.
- À titre de présidente de l'Association canadienne d'éducation, la directrice générale a donné encore plus de visibilité au travail de l'OQRE à l'échelle nationale et internationale.

La production de recettes :

- L'OQRE a recueilli plus de 135 000 $ au moyen de la participation volontaire à ses évaluations de 3e année et des ventes des rapports et du travail de consultation.

Indicateurs de performance

L'OQRE a élaboré un ensemble d'indicateurs de performance dans le cadre de ses initiatives de gestion de la qualité. Le plan d'exploitation de 1999-2000 de l'OQRE décrit les indicateurs pouvant faire partie de cet ensemble. Les indicateurs ci-contre correspondent aux données disponibles se rapportant :

- à l'administration des évaluations provinciales de 3e et de 6e année de 1998-1999 (les évaluations de 1998-1999 ont été administrées en mai 1999 et leurs résultats seront présentés dans le *Rapport provincial de l'OQRE sur le rendement* de 1998-1999);
- à la préparation en vue des évaluations provinciales de 3e de 6e et de 9e année de 1999-2000;
- aux évaluations du PIRS (lectures et écritures) de 1999;
- aux recettes de 1998-1999.

Indicateurs

- 290 000 élèves ont participé aux évaluations provinciales de 1998-1999.
- 3 516 écoles de langue anglaise et 284 écoles de langue française ont participé aux évaluations provinciales de 1998-1999.
- 6 493 élèves de 13 ans et de 16 ans ont participé à l'évaluation de 1998 de PIRS.
- 284 130 *Rapports individuels de l'élève* ont été distribués en réponse aux tests en lecture, écriture et mathématiques de 3e année et de 6e année.
- 12 100 exemplaires du *Rapport provincial sur le rendement* ont été distribués dans toute la province.
- 10 000 exemplaires du *Guide des éducatrices et des éducateurs* ont été distribués dans toute la province.
- Plus de 300 000 exemplaires du *Guide des parents* ont été distribués dans toute la province.
- Plus de 90 % des éducatrices et éducateurs étaient satisfaits de la formation dispensée par l'OQRE.
- 3 631 enseignantes et enseignants ont participé à la notation des tests.
- 71 conseils scolaires sur 72 ont soumis un plan d'amélioration qui proposait des stratégies concrètes pour améliorer l'enseignement dans leurs écoles.
- Le coût d'un cycle complet d'évaluation de 3e année était de 45 dollars par élève.
- Le coût d'un cycle complet d'évaluation de 6e année était de 45 dollars par élève.
- Des recettes de 135 852 dollars ont été recueillies grâce à la participation volontaire des écoles privées aux tests de 3e et de 6e année, de la vente des rapports et du travail de consultation.

Annexe F : Extraits du rapport, *Au-delà des chiffres : Un cadre de gestion et de responsabilisation financières repensé pour l'Ontario, novembre 1995*

Recommandation I.15 : Que le gouvernement adopte un plan d'action intégré afin que les activités ministérielles soient plus étroitement liées à la planification, au contrôle, à l'établissement de rapports et à l'évaluation nécessaires à l'amélioration des processus de gestion et de responsabilisation.

Discussion : Un plan d'action réunissant des éléments qui n'ont, à l'heure actuelle, souvent aucun lien entre eux, donnerait lieu à une meilleure planification, une plus grande responsabilisation et des performances accrues.

Facteur primordial dans la planification et l'évaluation, la structure de l'organisation doit être parfaitement adaptée aux résultats recherchés par le gouvernement. La partie II du présent rapport, qui porte sur les organismes de la Couronne, se penche sur la question d'une structure adéquate.

Recommandation I.16 : Que, dans le cadre du plan d'action, chaque ministère :

- prépare un plan général de trois ans faisant ressortir les priorités du gouvernement;
- conserve une perspective triennale en mettant chaque année son plan à jour avant le début de l'exercice suivant;
- donne, dans son plan, des précisions sur les progrès réalisés par rapport aux buts et explique les raisons ayant motivé la modification du plan antérieur;
- décrive les performances et résultats qui lui semblent appropriés, tant à l'échelle du ministère qu'au niveau des programmes, sous réserve d'analyse par un comité législatif;
- fasse état des recettes, des dépenses et des prévisions économiques pour l'exercice à venir ainsi que les deux exercices suivants;

- explique dans son plan la structure d'exécution prévue, y compris le rôle, les relations et la responsabilité de chaque entité dispensant des services pour le compte du ministère, et justifie la structure proposée; et

- produise des sommaires semi-annuels des progrès accomplis afin qu'un contrôle suivi et des mesures appropriées soient mis à exécution dans le but d'améliorer les performances.

Discussion :

Dans le cadre des efforts déployés vers une meilleure gestion financière et une utilisation plus judicieuse des ressources publiques, les gouvernements s'attachent à trouver de meilleurs moyens de dispenser leurs services. Plus particulièrement, ils prennent des mesures concrètes pour mieux planifier leurs activités et tirer profit des performances antérieures pour amorcer des améliorations futures.

Un plan d'action établissant un lien entre les ressources consacrées aux activités gouvernementales et la qualité des résultats s'avère une composante essentielle de ce processus. La réussite repose sur des données précises et opportunes, l'évaluation constante des réalisations et des résultats, et les actions entamées en fonction des paramètres ainsi établis.

Le délai fixé à trois ans rejoint la période recommandée couverte par le plan général qui doit être intégré au budget et présenté par le gouvernement, et favorise une planification stratégique à plus long terme. Cela dit, il importe de soumettre ce plan à l'étude d'un comité législatif chargé d'évaluer ensuite les performances en fonction des objectifs fixés si l'on souhaite accroître ces performances et consolider la notion de responsabilisation.

Selon un sondage sur la mesure des performances, mené auprès des différents ministères à la demande de la Commission, on estime en général que l'information relative à la performance et à l'efficacité demeure un facteur crucial du bon fonctionnement des ministères. Ce sondage a en outre eu pour effet secondaire de faire réfléchir les ministères sur cette question.

La Commission n'entend pas analyser en détail le processus de mesure des performances, ni pour le gouvernement dans son ensemble, ni pour les ministères, programmes ou organismes pris individuellement. Ces fonctions sont déjà assurées au sein du gouvernement provincial et d'autres organismes. On donne à cet égard à l'annexe III quelques exemples des principes généraux de mesure des performances.

Recommandation I.17 : Que le gouvernement instaure un système de reconnaissance et de rétribution au sein de la fonction publique dans le but de motiver un comportement efficace et efficient, et d'éliminer les éléments de dissuasion actuellement en place.

Discussion : Tel qu'il se présente actuellement, le milieu gouvernemental ne favorise pas un changement de mentalité pourtant indispensable si la fonction publique doit devenir plus efficace et plus efficiente. L'une des plus grosses pierres d'achoppement auxquelles il se heurte réside dans le processus budgétaire. Présentement, les chefs de service qui parviennent à demeurer en deçà du budget prévu par suite d'une grande efficacité sont «punis» car ils bénéficieront vraisemblablement pour l'exercice suivant d'un budget de base moins élevé, quels que soient leurs besoins. En revanche, d'autres programmes continueront peut-être de profiter d'un financement alors qu'ils ne répondent plus à un besoin réel, ou qu'ils s'avèrent inefficaces. Au palier ministériel, étant donné que les compressions sont souvent appliquées de façon uniforme, un ministère qui affiche un fonctionnement efficace sera confronté, proportionnellement, aux mêmes réductions des dépenses qu'un autre ministère extrêmement inefficace.

Un tel échec manifeste découle de l'absence de normes rigoureuses uniformes vis-à-vis des performances attendues des ministères et programmes. Les systèmes de gestion et d'information financières actuellement en place au sein des ministères ne sont pas compatibles, ce qui rend difficile ou pratiquement impossible toute collecte de données destinée à une évaluation comparative continue des performances.

De l'avis de la Commission, une meilleure planification et un système de mesure des performances plus adéquat aideront à fixer des budgets qui tiennent compte des buts visés par le gouvernement, des objectifs des programmes, et de la façon la plus efficace et la plus efficiente de dispenser des services. À cette fin et dans le but d'assurer une mesure uniforme des résultats, le gouvernement se doit d'opter pour un seul et même système de gestion et d'information financières, tel qu'établi à la recommandation II.2.

Cependant, l'élimination de ces éléments de dissuasion que nous venons d'exposer, ne constitue qu'une partie du processus d'amélioration des performances. Dans le but d'en maximiser l'efficacité, le gouvernement doit offrir un système de rétribution afin de récompenser son personnel qui découvre des moyens de réduire les coûts.

La Commission reconnaît que la conception d'un tel programme exige une grande attention. D'abord et avant tout, les mesures de réduction des coûts doivent faire en sorte que l'organisation visée continue d'offrir (ou améliore) le niveau et la qualité de services prévus. De plus, il importe de ne pas négliger la mesure proprement dite des économies réalisées.

Mis à part ces quelques avertissements, une telle approche a suscité un certain intérêt ailleurs, comme en témoigne l'annexe III, qui présente aussi brièvement un modèle existant.

Un système de rétribution bien pensé n'aurait pas pour effet d'accroître les coûts inhérents du gouvernement, ni de réduire l'éventail ou la qualité des services offerts. Au contraire, la Commission juge qu'il se solderait par des économies substantielles en encourageant les employés, à tous les niveaux, à chercher des façons plus rentables de travailler.

Annexe G : Questions relatives aux rapports sur les immobilisations corporelles dans le secteur public

À l'heure actuelle, nombre de gouvernements, dont celui de la province of Ontario, passent en charges les dépenses relatives aux immobilisations de longue durée (également appelées des immobilisations ou des immobilisations corporelles) l'année où elles ont été effectuées. Toutefois, comme le fait remarquer le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) dans un document à l'appui d'un modèle repensé de présentation de rapports sur les immobilisations corporelles :

> *Les gouvernements font l'acquisition d'immobilisations corporelles dont la durée économique s'étend au-delà de l'exercice. Ces immobilisations sont disponibles pour utilisation, entraînent des frais de fonctionnement et d'entretien et peuvent devoir être remplacées à une date future. Elles comprennent les biens en main et disponibles pour utilisation par le gouvernement dans un proche avenir, comme le matériel, ainsi que les immobilisations destinées à une utilisation plus longue, comme les bâtiments et les terrains. Les gouvernements font également l'acquisition de réseaux complexes qu'ils rendent accessibles au public, comme les voies routières, les ponts, les voies navigables et les voies ferroviaires.*
>
> – Document d'opinions préliminaires, projet de révision de la section SP1500, Normes générales de présentation des états financiers, paragraphe .83

Ce paragraphe nous rappelle que le gouvernement fait l'acquisition d'une gamme d'immobilisations ayant diverses durées de vie utile. Certaines sont utilisées rapidement, tandis que d'autres ont une durée de vie beaucoup plus longue.

Lorsque le gouvernement passe en charges une immobilisation, c'est-à-dire lorsqu'il porte une dépense dans les charges l'année de l'acquisition ou de la création, il fait comme si l'immobilisation n'existait plus après cette année-là. Le poste ne figure pas à l'actif du bilan du gouvernement. Puisque aucune immobilisation corporelle n'est consignée au bilan, rien dans les registres financiers du gouvernement ne renvoie aux stocks d'immobilisations de longue durée lui appartenant, à leurs âges, à leur état ou au moment où elles devront être remplacées. Après l'achat, les immobilisations de longue durée, qui souvent sont des déterminants essentiels de la croissance économique, semblent ne plus exister, pour le moins en ce qui concerne les rapports financiers.

En revanche, dans les entreprises du secteur privé — et dans un nombre croissant de gouvernements —, il est pratique courante d'indiquer dans les états financiers les dépenses relatives aux immobilisations de longue durée séparément de celles visant des biens consommés dans l'année. Ces éléments de courte durée, qui appuient les opérations quotidiennes, figurent à titre de charges dans l'état des résultats de l'entreprise.

Les pratiques comptables appliquées par les entreprises du secteur privé reconnaissent que les immobilisations de longue durée ont une durée de vie déterminée pouvant être estimée et que cette durée de vie diminue d'année en année. Pour tenir compte de ce fait, les entreprises

déduisent chaque année de leurs revenus un montant appelé « amortissement » lorsqu'elles calculent leurs bénéfices nets indiqués au bilan. L'amortissement est une estimation de la réduction de la valeur d'une immobilisation de longue durée pour l'année et non un décaissement réel.

Les entreprises privées consignent dans leurs bilans les immobilisations de longue durée (manufactures, machines et autres postes du genre). Les actionnaires et autres intéressés peuvent voir les sommes que l'entreprise a consacrées à ces postes sur plusieurs années ainsi que l'« amortissement cumulé » (le montant cumulatif d'amortissement imputé chaque année), et le montant net au titre des immobilisations de longue durée après déduction de l'amortissement cumulé. En consultant ces données sur plusieurs années, ils peuvent se faire une idée de la durée de possession des immobilisations, de la part de la vie utile des immobilisations qui est écoulée et de la qualité des activités d'entretien des immobilisations. Cette méthode de présentation des immobilisations de longue durée correspond à la « méthode du coût historique ». De l'autre côté du bilan, les lecteurs des états financiers peuvent voir la différence entre les actifs nets et la dette à long terme, qui sert souvent à financer les immobilisations.

L'amortissement n'est pas un outil parfait de mesure du coût d'utilisation des immobilisations d'une organisation. Par suite de l'adoption d'une nouvelle technologie, une pièce de matériel peut devenir désuète plus rapidement que prévu ou, en période de grande prospérité immobilière, la valeur d'un immeuble peut augmenter au lieu de diminuer. C'est pourquoi les analystes financiers, les prêteurs et les économistes peuvent disposer de moyens différents de prendre en compte la valeur des immobilisations au fil des ans.

Toutefois, l'inscription au bilan des immobilisations et de leur amortissement cumulé et l'imputation aux résultats de l'amortissement annuel — pratiques qui s'unissent pour former la méthode de comptabilisation d'exercice des immobilisations de longue durée — comporte de véritables avantages pour ceux qui prennent les décisions financières dans les entreprises et ceux qui en évaluent la santé financière. Ce traitement comptable :

- indique clairement que les dépenses relatives aux immobilisations productives de longue durée se distinguent de celles visant des articles utilisés dans le cadre des activités quotidiennes;
- indique que les immobilisations ont une durée de vie déterminée et qu'habituellement leur valeur diminue au fil des ans;
- indique si le stock des immobilisations nettes d'une organisation augmente ou diminue;
- établit un cadre de traitement des immobilisations relativement uniforme d'une organisation à l'autre;
- permet d'évaluer le coût et les avantages des immobilisations de longue durée pendant leur durée de vie.

Lorsque l'on examine ces points en rapport avec les immobilisations appartenant au secteur public, il devient évident que le traitement comptable a de très importantes répercussions sur les activités de gardien des biens publics exercées par le gouvernement. En l'absence de système comptable adéquat, le gouvernement et le public ne possèdent aucune information utile sur les biens publics de longue durée, ce qui complique la prise de décisions éclairées sur les sommes à consacrer à l'entretien ou au remplacement des immobilisations.

Il reste toutefois que le nombre d'utilisations différentes que le gouvernement fait des immobilisations de longue durée – en particulier celles du sous-ensemble de l'« infrastructure » – justifie que l'on s'interroge sur la manière de consigner les immobilisations gouvernementales et d'en faire rapport.

En quoi l'infrastructure est-elle différente?

L'infrastructure englobe les immobilisations qui offrent des services au grand public, comme l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées ou le système routier. Ces immobilisations satisfont à de nombreux plans à la définition d'immobilisations corporelles. Elles sont grandes et d'un coût de construction élevé et doivent manifestement servir à fournir un service pendant plus d'une période de rapport. Toutefois, elles diffèrent de la plupart des immobilisations corporelles du secteur privé :

- Elles ne doivent pas principalement être utilisées par l'entité de rapport (c'est-à-dire le gouvernement qui les construit), mais plutôt par le grand public.

- Elles ne donnent habituellement pas lieu à une série de paiements au gouvernement, mais, au contraire, elles exigent des dépenses constantes pour demeurer en bon état de fonctionnement.

- Leur durée de vie peut être mesurée en décennies ou même en centenaires, ce qui constitue un horizon beaucoup plus long que celui qui est habituel pour les immobilisations dans le secteur privé.

- Cet horizon temporel peut être prolongé considérablement grâce à des travaux d'entretien opportuns et appropriés.

- Un élément particulier de l'infrastructure fait habituellement partie d'un système d'infrastructure large, complexe et stationnaire (par exemple un réseau de routes, de ponts et de tunnels).

Les administrateurs publics et les comptables professionnels continuent d'envisager des moyens de tenir compte de ces éléments d'infrastructure dans les rapports financiers et les pratiques comptables. Toutefois, un modèle de rechange pour la présentation de rapports sur les éléments de l'infrastructure avalisé par la majorité des intéressés n'a pas encore fait surface.

Annexe H : Énoncé de positions préliminaires du CCSP : Recommandations

RECOMMANDATIONS

Le modèle proposé dans l'énoncé de positions préliminaires comporte les éléments suivants :

1. **Un état des résultats de fonctionnement** qui présente l'excédent ou l'insuffisance des revenus par rapport aux charges à titre de mesure du surplus ou du déficit du gouvernement pour l'exercice;
2. **Un état de la situation financière** qui présente la dette nette à titre d'indicateur, de laquelle on soustrait ensuite les avoirs non financiers pour mesurer le surplus ou le déficit accumulé du gouvernement;
3. **Un nouvel état de la variation de la dette nette** qui rapproche le total des charges du gouvernement pour l'exercice et ses dépenses de fonctionnement de l'exercice, présente les dépenses en immobilisations de l'exercice, la mesure dans laquelle les dépenses totales du gouvernement ont été financées par des revenus gagnés au cours de l'exercice (soit la variation de la dette nette pour l'exercice), ainsi que les soldes d'ouverture et de clôture de la dette nette;
4. **Un état des flux de trésorerie** qui remplace l'état de l'évolution de la situation financière. *Les principaux changements comprennent l'exclusion des éléments importants sans effet sur la trésorerie, une définition plus étroite des espèces et quasi-espèces, l'obligation de présenter les flux de trésorerie sur la base des montants bruts sauf dans des situations restreintes, et l'obligation de rapprocher les soldes des espèces et quasi-espèces présentés dans cet état et ceux qui sont présentés dans l'état de la situation financière. En outre, les flux de trésorerie liés aux activités de fonctionnement doivent être calculés selon la méthode indirecte, suivant laquelle le surplus ou le déficit de l'exercice est ajusté en fonction des liquidités utilisées ou générées par les activités de fonctionnement. De plus, les acquisitions d'immobilisations du gouvernement sont intégrées à ses activités de fonctionnement. En comparaison, une entreprise intégrerait normalement ses acquisitions d'immobilisations à ses activités d'investissement. Ce classement différent tient au fait que les acquisitions d'immobilisations ne correspondent pas à la définition des activités d'investissement des gouvernements. Les flux de trésorerie liés aux activités d'investissement représentent l'importance des dépenses effectuées à l'égard de ressources destinées à générer des revenus et des flux de trésorerie futurs. Les immobilisations du gouvernement sont principalement associées à un potentiel de service pour l'avenir et non à des flux de trésorerie futurs.*
5. **Pas d'état des immobilisations corporelles**. Cet état a été remplacé par l'obligation de fournir dans les états financiers les informations qui devaient auparavant figurer dans l'état des immobilisations corporelles.

Des exemples d'états financiers illustrant le modèle proposé sont joints en annexe.

Le modèle proposé comprend les positions préliminaires suivantes :

PP 1 **Les états financiers doivent comprendre un état de la situation financière, un état des résultats de fonctionnement, un état de la variation de la dette nette ainsi qu'un état des flux de trésorerie.** (EPP, paragraphe SP 1500.60)

PP 2 **L'état de la situation financière doit présenter la différence entre le passif et les avoirs financiers à la fin de l'exercice.** (EPP, paragraphe SP 1500.65)

PP 3 **L'état de la situation financière doit rendre compte de la différence entre la dette nette du gouvernement et ses avoirs non financiers, à titre de surplus ou de déficit accumulé du gouvernement à la fin de l'exercice.** (EPP, paragraphe SP 1500.68)

PP 4 **L'état de la situation financière doit présenter les avoirs financiers du gouvernement classés par grandes catégories telles que :**

a) les liquidités et les placements à court terme;
b) les débiteurs;
c) les stocks destinés à être revendus;
d) les prêts et avances consentis à d'autres gouvernements;
e) les autres prêts et avances;
f) les placements de portefeuille;
g) les participations dans des entreprises publiques.

(EPP, paragraphe SP 1500.77)

PP 5 **L'état de la situation financière doit présenter les avoirs non financiers du gouvernement classés par grandes catégories telles que :**

a) les immobilisations corporelles;
b) les stocks destinés à la consommation ou à l'utilisation;
c) les paiements de transfert anticipés;
d) les autres paiements anticipés.

(EPP, paragraphe 1500.82)

PP 6 **Les états financiers doivent montrer les informations suivantes, par grandes catégories d'immobilisations :**

a) le coût;
b) les entrées dans le patrimoine dans l'exercice;
c) les sorties du patrimoine dans l'exercice;
d) le montant de toute moins-value constatée dans l'exercice;
e) le montant de l'amortissement du coût des immobilisations corporelles pour l'exercice;
f) l'amortissement cumulé au début et à la fin de l'exercice;
g) la valeur comptable nette au début et à la fin de l'exercice.

(EPP, paragraphe SP 1500.86)

PP 7 **À tout le moins, les états financiers doivent présenter la valeur comptable nette des avoirs non financiers autres que les immobilisations corporelles au début et à la fin de l'exercice.**
(EPP, paragraphe SP 1500.89)

PP 8 **L'état des résultats de fonctionnement doit :**

a) **présenter les revenus du gouvernement pour l'exercice par grandes catégories en distinguant les recettes fiscales, les revenus de sources non fiscales et les transferts d'autres gouvernements;**

b) **présenter les charges du gouvernement pour l'exercice par fonctions ou par grands programmes, y compris les variations des provisions pour moins-values;**

c) **rendre compte de la différence entre les revenus et les charges de l'exercice, à titre de surplus ou de déficit du gouvernement pour l'exercice.**
(EPP, paragraphe SP 1500.99)

PP 9 **Les revenus, y compris les gains, sont constatés dans l'exercice au cours duquel ont eu lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Les gains sont généralement constatés au moment de leur réalisation. Les éléments qu'il serait trop difficile de mesurer avant que les fonds soient reçus sont comptabilisés au moment de la réception des fonds.**
(EPP, paragraphe SP 1500.117)

PP 10 **Les revenus, autres que les gains, doivent être présentés dans les états financiers pour leur montant brut.**
(EPP, paragraphe SP 1500.120)

PP 11 **Les charges, y compris les pertes, sont généralement constatées lorsqu'une obligation est contractée ou qu'un actif déjà constaté ne présente aucun avantage économique futur. Les charges sont attribuées à un exercice en fonction des opérations et des faits survenus au cours de cet exercice, ou sont réparties sur plusieurs exercices. Le coût des actifs dont les avantages s'étendent sur plus d'un exercice est normalement réparti sur le nombre d'exercices en cause.**
(EPP, paragraphe SP 1500.122)

PP 12 **Les charges, autres que les pertes, doivent être présentées dans les états financiers pour leur montant brut.**
(EPP, paragraphe SP 1500.123)

PP 13 **Les états financiers doivent présenter les charges de l'exercice selon leur objet.**
(EPP, paragraphe SP 1500.124)

PP 14 **L'état de la variation de la dette nette doit rendre compte de la mesure dans laquelle le gouvernement a financé ses activités de l'exercice au moyen des revenus gagnés dans l'exercice. L'état de la variation de la dette nette doit présenter les éléments suivants :**

a) le total des charges de l'exercice tel que présenté dans l'état des résultats de fonctionnement;

b) les éléments importants qui expliquent la nature de la différence entre le total des charges de l'exercice et les dépenses effectuées dans l'exercice à l'égard des activités de fonctionnement;

c) les dépenses effectuées dans l'exercice à l'égard des activités de fonctionnement;

d) les dépenses effectuées dans l'exercice à l'égard des acquisitions d'immobilisations;

e) les revenus gagnés dans l'exercice;

f) l'étendue de la variation de la dette nette du gouvernement dans l'exercice, représentée par la différence entre le total des dépenses du gouvernement dans l'exercice et le total des revenus du gouvernement gagnés dans l'exercice;

g) l'ampleur de la dette nette au début et à la fin de l'exercice.

(EPP, paragraphe SP 1500.130)

PP 15 **Les espèces comprennent les fonds en caisse et les dépôts à vue.**
(EPP, paragraphe SP 1500.132)

PP 16 Les **quasi-espèces** s'entendent des placements à court terme, très liquides, facilement convertibles en un montant connu d'espèces et dont la valeur ne risque pas de changer de façon significative. Les quasi-espèces sont détenues dans le but de faire face aux engagements de trésorerie à court terme, et non à des fins de placement ou autres. Un placement ne sera en général assimilé à des quasi-espèces que s'il a une échéance proche, par exemple inférieure ou égale à trois mois à partir de la date d'acquisition. Les titres de capitaux propres sont exclus des quasi-espèces sauf s'ils sont des quasi-espèces en substance. Lorsque des découverts bancaires remboursables à vue font partie intégrante de la gestion de la trésorerie du gouvernement, de telle sorte que le solde bancaire du gouvernement fluctue souvent entre le disponible et le découvert, les découverts bancaires peuvent être inclus dans les espèces et les quasi-espèces.
(EPP, paragraphe SP 1500.133)

PP 17 **L'état des flux de trésorerie doit montrer comment le gouvernement a généré et utilisé les liquidités dans l'exercice ainsi que la variation de ses liquidités au cours de l'exercice.**
(EPP, paragraphe SP 1500.135)

PP 18 **L'état des flux de trésorerie doit présenter les flux de trésorerie de l'exercice, classés en activités de fonctionnement, d'investissement et de financement.**
(EPP, paragraphe SP 1500.136)

PP 19 **Le gouvernement doit présenter les flux de trésorerie liés aux activités de fonctionnement selon la méthode indirecte en ajustant le surplus ou le déficit de l'exercice pour tenir compte du montant des liquidités utilisées ou générées par les activités de fonctionnement.**
(EPP, paragraphe SP 1500.137)

PP 20 **Le gouvernement doit présenter séparément les montants bruts des principales catégories de rentrées et de sorties de fonds liées aux activités d'investissement et de financement, sauf dans les situations suivantes :**

a) **les encaissements et les décaissements effectués pour le compte d'entités non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement, y compris les contribuables et les bénéficiaires, lorsque les flux de trésorerie découlent des activités du tiers et non de celles du gouvernement;**

b) **les encaissements et les décaissements concernant des éléments dont la rotation est rapide, dont les montants sont importants et dont les échéances sont proches.**
(EPP, paragraphe SP 1500.140)

PP 21 **Les opérations d'investissement et de financement qui n'entraînent pas de mouvements d'espèces ou de quasi-espèces doivent être exclues de l'état des flux de trésorerie. Ces opérations doivent être mentionnées ailleurs dans les états financiers, d'une manière qui permette de fournir toutes les informations pertinentes sur les activités d'investissement et de financement en cause.**
(EPP, paragraphe SP 1500.143)

PP 22 **Le gouvernement doit faire mention des composantes des espèces et quasi-espèces et présenter un rapprochement des montants de l'état des flux de trésorerie avec les éléments équivalents présentés dans l'état de la situation financière. Le gouvernement doit indiquer la convention adoptée pour déterminer la composition des espèces et des quasi-espèces.**
(EPP, paragraphe SP 1500.145)

Annexe I : Exemples de présentations financières

Les trois modèles qui suivent illustrent les changements qui seraient apportés aux états financiers d'un gouvernement, selon la méthode de présentation retenue :

Modèle 1 : Application des recommandations courantes du CCSP — selon les dépenses

- Les immobilisations corporelles ne sont pas indiquées dans l'état de la situation financière.
- Les dépenses relatives aux immobilisations corporelles sont passées en charges dans l'état des revenus et des dépenses au moment de l'acquisition ou de la construction.
- Un état des immobilisations corporelles est ajouté à titre de renseignement supplémentaire.

Modèle 2 : Application des recommandations courantes du CCSP — selon les charges

- Les immobilisations corporelles ne sont pas indiquées dans l'état de la situation financière.
- L'amortissement des immobilisations corporelles est indiqué dans l'état des résultats de fonctionnement, puis rajusté ultérieurement afin que le montant passé en charges indique les dépenses réelles relatives aux immobilisations corporelles au moment de l'acquisition ou de la construction.
- Un état des immobilisations corporelles est ajouté à titre de renseignement supplémentaire.

Modèle 3 : Application de l'énoncé de positions préliminaires du CCSP

- Les immobilisations corporelles **sont** indiquées dans l'état de la situation financière.
- L'amortissement des immobilisations corporelles est indiqué dans l'état des résultats de fonctionnement.
- Un état des immobilisations corporelles est ajouté aux états financiers.

GOUVERNEMENT X D'ORDRE SUPÉRIEUR

Exemple d'état consolidé des immobilisations corporelles
pour l'exercice clos le 31 mars 2000

	Immeubles	Barrages et canaux	Routes et ponts	Matériel	Total pour 2000
		en milliers de dollars			
Coût des immobilisations corporelles					
Coût d'ouverture	264 033	264 967	460 129	101 504	1 090 633
Ajouts pendant l'année	61 439	70 125	114 455	163 348	409 367[1]
Coût de fermeture	325 472	335 092	574 584	264 852	1 150 000
Amortissement accumulé					
Amortissement accumulé d'ouverture	(16 754)	(16 812)	(29 193)	(6 440)	(69 199)
Plus : amortissement	(10 375)	(10 412)	(18 081)	(3 989)	(42 857)[1]
Amortissement accumulé de fermeture	(27 129)	(27 224)	(47 274)	(10 429)	(112 056)
Valeur comptable nette des immobilisations corporelles	**298 343**	**307 868**	**527 310**	**254 423**	**1 387 944**

GOUVERNEMENT X D'ORDRE SUPÉRIEUR *Exemple d'état consolidé* *pour l'exercice clos le 31 mars*	**Modèle 1** *des revenus et des dépenses* **2000 réels**	**Modèle 2** *des résultats de fonctionnement* **2000 réels**	**Modèle 3** *des résultats de fonctionnement* **2000 réels**
		en milliers de dollars	
Revenus			
Impôt	1 416 033	1 416 033	1 416 033
Transferts gouvernementaux	1 134 329	1 134 329	1 134 329
Droits et permis	711 229	711 229	711 229
Revenus d'entreprises	386	386	386
Autres	9 232	9 232	9 232
Total des revenus	3 271 209	3 271 209	3 271 209
Dépenses			
Agriculture et aliments	266 248	246 830	246 830
Services sociaux et communautaires	1 214 300	1 154 588	1 154 588
Santé	861 694	669 370	669 370
Environnement	152 656	101 870	101 870
Éducation	350 059	341 275	341 275
Affaires municipales	380 921	357 553	357 553
Transports	155 437	143 319	143 319
Frais de service de la dette	123 148	123 148	123 148
Total des dépenses	3 504 463	3 137 953	3 137 953
Augmentation (diminution) de la valeur comptable nette des immobilisations corporelles[1]	s.o.	(366 510)	s.o.
Excédent (déficit) annuel	**(233 254)**	**(233 254)**	**133 256**

GOUVERNEMENT X D'ORDRE SUPÉRIEUR *Exemple d'état consolidé de la situation financière* *au 31 mars*	**Modèle 1** **2000 réels**	**Modèle 2** **2000 réels**	**Modèle 3** **2000 réels**
		en milliers de dollars	
Passif			
Bons du Trésor	84 256	84 256	84 256
Encours du passif à long terme	1 096 546	1 096 546	1 096 546
Prestations de retraite	400 000	400 000	400 000
Congés de maladie acquis	300 000	300 000	300 000
Créditeurs et charges à payer	175 462	175 462	175 462
Revenus reportés	8 879	8 879	8 879
Total du passif	2 065 143	2 065 143	2 065 143
Avoirs financiers			
Liquidités et placements à court terme	55 685	55 685	55 685
Encours des prêts	86 935	86 935	86 935
Débiteurs	87 916	87 916	87 916
Stocks destinés à être revendus	42 835	42 835	42 835
Placements dans des entreprises publiques	6 800	6 800	6 800
Autres placements à long terme	2 545	2 545	2 545
Total des avoirs financiers	282 716	282 716	282 716
Dette nette	**1 782 427**	**1 782 427**	1 782 427
Avoirs non financiers			
Immobilisations corporelles	s.o.	s.o.	1 387 944
Déficit accumulé	**s.o.**	**s.o.**	**394 483**

[1] Augmentation de la valeur comptable nette des immobilisations corporelles = 409 367 $ - 42 857 $ = 366 510 $

Annexe J : État de certaines recommandations du rapport de la Commission de 1995

Ces recommandations n'ont pas été instaurées intégralement et demeurent pertinentes :

Recommandation	État	Commentaires
I. Planification		
I.2 Que le gouvernement soumette, dans le cadre de son budget annuel, un plan d'entreprise qui : • présente de façon détaillée les buts et priorités afin de pouvoir servir de document de base aux différents ministères dans leur planification d'entreprise tel qu'indiqué à la recommandation I.16 ci-dessous; • précise les objectifs visés par le gouvernement dans la poursuite de performances efficaces et efficientes de même que la façon dont seront mesurés les progrès vers l'atteinte de ces objectifs; • rend compte des progrès accomplis par rapport aux buts, et explique les raisons ayant motivé la modification du plan antérieur; et • fait état des recettes, des dépenses et des prévisions pour l'exercice à venir ainsi que les deux exercices suivants.	Mise en œuvre partielle	La Commission reprend cette recommandation telle quelle; voir le chapitre III, recommandation III.1.
I.3 Que le gouvernement réinstaure la pratique voulant que le dépôt du budget, qui intégrerait désormais un plan d'entreprise, s'effectue avant le début de l'exercice financier.	Non mise en œuvre	La Commission reprend cette recommandation, après l'avoir modifiée; voir le chapitre III, recommandation III.4.
I.6 Que le budget comporte des commentaires à l'égard des tendances socio-économiques susceptibles, à plus long terme, de se répercuter fortement sur la santé financière de la province, et qu'il indique les mesures à prendre pour les affronter.	Non mise en œuvre	La Commission reprend cette recommandation, après l'avoir modifiée; voir le chapitre III, recommandation III.5.
I.15 Que le gouvernement adopte un cadre afin que soient plus intégrées les activités ministérielles liées à la planification, au contrôle, à l'établissement de rapports et à l'évaluation nécessaires à l'amélioration des processus de gestion et de responsabilisation.	En voie de mise en œuvre	La Commission est convaincue que le gouvernement s'attache à préparer un cadre rigoureux de planification des activités et d'amélioration du rendement à l'intention des ministères. Le cadre devra être perfectionné pour que puissent être atteints tous les objectifs énoncés dans le rapport de 1995.
I.16 Que, à l'intérieur de ce cadre, chaque ministère : • prépare un plan d'entreprise de trois ans faisant ressortir les priorités du gouvernement; • conserve une perspective triennale en mettant chaque année son plan à jour avant le début de l'exercice suivant; • donne, dans son plan, des précisions sur les progrès réalisés par rapport aux buts fixés et explique les raisons ayant motivé la modification du plan antérieur; • définisse la performance et les objectifs qui lui semblent appropriés, tant à l'échelle du ministère qu'au niveau des programmes, sous réserve d'analyse par un comité législatif;	Mise en œuvre partielle	

Recommandation	État	Commentaires
• fasse état des prévisions de recettes et de dépenses pour l'exercice à venir ainsi que les deux exercices suivants; • explique dans son plan la structure d'exécution prévue, y compris le rôle, les relations et la responsabilité de chaque entité dispensant des services pour le compte du ministère, et justifie la structure proposée; et • produise des sommaires semi-annuels des progrès accomplis afin qu'un contrôle suivi et des mesures appropriées soient mis en œuvre dans le but d'améliorer la performance.		La Commission est surtout d'avis qu'il serait utile pour les contribuables et les organisations du secteur public élargi que les ministères (ou un organisme central) fournissent davantage de précisions sur les plans de dépenses en immobilisations. Cette question est abordée au chapitre II du présent rapport.
I.18 Que l'exigence de la présentation de plans d'entreprise, telle que décrite dans le présent rapport, par le gouvernement, les ministères et les organismes, soit régie par la loi.	Non mise en œuvre	La Commission reprend cette recommandation telle quelle. Voir le chapitre III, recommandation III.2 du présent rapport.
I.19 Que le gouvernement prenne des mesures pour qu'un examen de la situation soit effectué en vue de mettre fin au processus actuel du Budget des dépenses, pour le moins inefficace. Cet examen, réalisé soit par un groupe de travail législatif spécialement formé, soit par un comité déjà en place, doit porter principalement sur la nécessité d'un cadre de discussion plus précoce et plus utile sur la question de l'autorisation des dépenses. **I.20** Que l'examen spécial tienne compte des suggestions additionnelles suivantes formulées par la Commission : • un comité législatif pertinent, éventuellement un comité déjà en place qui serait rebaptisé ou redéfini, devrait avoir pour tâche d'étudier le plan d'entreprise de chaque ministère avant le début du cycle de planification triennal qu'il couvre; • le comité devrait procéder à un examen d'un cycle rotationnel de trois ans (à savoir, étudier chaque année les plans d'un tiers des ministères) en portant une attention particulière aux réalisations et résultats antérieurs, et être en mesure de recommander des modifications à y apporter; • pour chaque plan, le comité devrait avoir la possibilité de consulter le ministre et le sous-ministre concernés, le vérificateur provincial, et autres intervenants, au besoin; • le comité devrait étudier les mesures et objectifs proposés par chaque ministère en ce qui a trait au rendement, pour voir à ce qu'ils soient pertinents, bien conçus et rigoureux; • le personnel du comité devrait ensuite assurer, tous les six mois, un contrôle des résultats, et le comité devrait être en mesure de solliciter, au besoin, la présence du ministre et (ou) de membres du personnel du ministère; et	Non mise en œuvre Non mise en œuvre	Pour ce qui est des recommandations I.19 et I.20, la Commission reconnaît qu'il incombe à l'Assemblée législative et non au ministre des Finances (de qui la Commission relève) d'établir le moment d'autoriser les dépenses et de déterminer les activités du comité du Budget des dépenses. La Commission continue de croire que le processus actuel d'examen des plans de dépenses et d'obtention des autorisations de dépenser ne permet pas au comité du Budget des dépenses d'appuyer autant qu'il le pourrait la gestion financière améliorée au gouvernement. Elle estime que l'Assemblée législative devrait revoir le rôle du comité du Budget des dépenses et la valeur du processus d'établissement de ce budget.

Recommandation	État	Commentaires
• l'autorisation des dépenses devrait être obtenue immédiatement après le dépôt du budget.		

II. Information financière et comptabilité			
II.1	Que le gouvernement adopte les normes du CCVSP à l'égard du budget, en ce qui a trait à l'autorisation des dépenses et aux mises à jour sur la situation financière.	Mise en œuvre partielle	La Commission reprend cette recommandation, après l'avoir modifiée; voir le chapitre III, recommandation III.6, du présent rapport.
II.2	Que le gouvernement adopte un seul et même système de gestion et d'information financières pour tous les ministères, en remplacement des systèmes incompatibles actuellement en place.	En voie de mise en œuvre	Le gouvernement met actuellement le projet en œuvre.
II.4	Que le rapport annuel du gouvernement et les Comptes publics soient soumis au plus tard 120 jours après la fin de l'exercice, mais de préférence dans les 90 jours.	Non mise en œuvre	La Commission reprend cette recommandation telle quelle. Voir le chapitre III, recommandation III.3 du présent rapport.
II.5	Que le gouvernement produise des états financiers trimestriels, d'après les normes du CCVSP, faisant état, pour chaque trimestre : • des prévisions financières à jour pour l'exercice, établies en concordance avec le plan budgétaire afférent; et • des résultats réels à ce jour, comparativement aux chiffres réels cumulés à ce même jour au cours de l'exercice précédent. L'état financier du deuxième trimestre devrait également exposer des prévisions économiques révisées pour l'exercice et en préciser l'impact sur les prévisions financières pour ce même exercice, en plus de fournir des prévisions économiques mises à jour pour les deux exercices suivants.	Mise en œuvre partielle	La Commission reprend cette recommandation, après l'avoir modifiée; voir le chapitre III, recommandation III.7, du présent rapport.
II.12	Que le gouvernement maintienne son traitement comptable des immobilisations, qui consiste de façon générale à radier toutes les dépenses applicables à des biens durant l'exercice où ils ont été achetés ou construits, et qu'il préconise ces pratiques dans le budget et dans les mises à jour jusqu'à ce que les normes du CCVSP couvrent les immobilisations. Dès que le CCVSP aura publié des normes concernant les immobilisations, le gouvernement devrait les entériner.	En voie de mise en œuvre	Le chapitre II du présent rapport traite de façon détaillée de la production de rapports sur les immobilisations corporelles et fournit des conseils et des recommandations sur le sujet.

Annexe K : Bibliographie

Altshuler, Alan A., Behn, Robert D., *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*, Brookings Institute, Washington, 1997.

Association des universités et collèges du Canada, *Introduction aux indicateurs de rendement Primer on Performance Indicators*, Dossier de recherche, juin 1995, vol. 1, n° 2.

Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Institut de recherche en politique publique, Montréal 1995.

Groupe de révision du processus budgétaire, gouvernement de la Colombie-Britannique, *Credibility, Transparency & Accountability: Improving the BC Budget Process*, 1999.

Institut Canadien des Comptables agréés, *Recommandations à l'intention des administrateurs — Processus de gouvernement d'enteprise liés au contrôle*, décembre 1995.

Caron, Daniel J., Simard, Pierre, *La prestation de services gouvernementaux: réaliser l'optimum*, Optimum : la revue de gestion du secteur public, vol. 30, n° 1, 1999.

Contrôleur général des États-Unis, *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*, 1996.

Conference Board du Canada, *Intégration de la gestion du risque*, Actes de la Conférence internationale sur la gestion du risque, Toronto, 1998.

Desautels, Denis L., *La reddition de comptes et les nouveaux modes de prestation de services dans l'administration fédérale*, Notes pour une allocution présentée à l'Institut d'administration publique, Ottawa, 1999.

Dethier, Jean-Jacques, *Governance and Economic Performance: A Survey*, Centre de recherche sur le développement, Universitat Bonn, Bonn, 1999.

Eden, Ron, Hyndeman, Noel, *La mesure du rendement dans le secteur public au R.-U. : la coupe de ciguë ou le Graal*, Optimum : la revue de gestion du secteur public, vol. 29, n° 1, 1999.

Office de la qualité et de la responsabilité en matière d'éducation, province de l'Ontario, *Rapport annuel de 1998*.

Federal Accounting Standards Advisory Board, *Amendments to Accounting for Property, Plant and Equipment, Definitional Changes*, octobre 1998.

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, Conseil du Trésor, *Achieving Excellence 2000: A Guidebook for the Improved Accountability of Public Bodies*, St. John's, 2000.

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, Conseil du Trésor, *Achieving Excellence 2000: A Handbook for the Improved Governance of Public Bodies*, (St. John's, 2000).

Hospital Capital Funding Working Group, Association des hôpitaux de l'Ontario, *Funding and Financing Hospital Infrastructure Renewal*, 2000.

Institut de recherches en services de santé, *Patterns of Healthcare in Ontario, ICES Practice Atlas, 2e édition*, IRSS, Toronto.

Ladak, Nizar, *Understanding How Ontario Hospitals are Funded: An Introduction*, JPPC, document de référence RD# 6-11, mars 1998.

Université Lakehead, *Board of Governors By-laws, Revised September 1999; Annual Report 1998/1999; Strategic Plan; Financial Statements, April 30, 1999; Institutional Statistics Book, 1998/99; 1999/00 Operating Budget; 2000/01 Operating Budget Process Documents; One-Day Orientation Schedule for the Board Members.*

Université Laurentienne, *Calendrier des cours des étudiants à temps plein du premier cycle, Calendrier de l'éducation permanente 2000, États financiers pour l'exercice clos le 30 avril 1999, Rapport budgétaire pour l'exercice clos le 30 avril 1999.*

Martin, John, *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market*, Organisation de coopération et de développement économiques, 1997.

McDavid, James C., *Public Sector Performance and Accountability from a Manager's Perspective*, Notes pour une allocution devant un colloque du corps professoral de l'Université de Victoria, 1998.

McLellan, Ray, *Accountability Initiatives in the Ontario Government*, Current Issue Paper 175, Toronto, 1996.

Université McMaster, *Financial Statements: Year Ended April 30, 1999; Financial Plans: 1999/2000 to 2003/04; Directions, 1995; Directions II: A Summary Report, 1997; Directions III, 1998; Academic Plan, 2000-2005; Faculty of Engineering, Annual Planning Report, novembre 1999; Faculty of Health Sciences Academic Planning Report, novembre 1999; University Library Report, novembre 1999; Annual Report of the School of Graduate Studies, novembre 1999; Faculty of Science Annual Planning Report, November Annual Review, 1999; Faculty of Humanities, Annual Planning Report, 1999-2000; Faculty of Social Sciences, Annual Planning Report, novembre 1999; Faculty of Business, Academic Plans, novembre 1999; President's Newsletter, 7 septembre 1999; 1998-99 Annual Report: Changing Tomorrow Today, Ninety-Seven Percent of McMaster Graduates Find Jobs; Graduation, Employment, and OSAP Loan Default Rates.*

Ministère de l'Éducation, Province de l'Ontario, *Student Focused Funding, Public Accommodation Grants 2000-2001*, Document technique, mars 2000.

Ministère des Finances, Danemark, *The Contract Management Project in Denmark*, Organisation de coopération et de développement économiques, 1997.

Munroe-Blum, Heather, *Growing Ontario's Innovation System: The Strategic Role of University Research*, 1999.

Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport annuel de 1999 : la régie en partenariat : la reddition de comptes menacée*, Ottawa, 1999.

Bureau du vérificateur général du Canada, *Responsabilisation gouvernementale*, Mise à jour, Ottawa, 1997.

Bureau du vérificateur provincial, Province de l'Ontario, *Rapport annuel de 1997, Transfer Payment Agency Accountability and Governance, Ministère des Services sociaux et communautaires, rapport annuel de 1999*, Toronto, 1997.

Ontario College of Art, *Financial Information, Financial/ Budget, Design, Proposal for the Establishment of a Bachelor of Design, (Honours) Degree and a Bachelor of Fine Arts (Honours) Degree, Orientation Material for New Council Members.*

Commission ontarienne de révision des pratiques financières, *Au-delà des chiffres : Un cadre de gestion et de responsabilisation repensé pour l'Ontario*, Toronto, 1995.

Association des hôpitaux de l'Ontario, *Health Networks, Seven Case Studies: A Description and Preliminary Analysis*, 1998.

Association des hôpitaux de l'Ontario, Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Province de l'Ontario, *Partners in Health: Forging and Accountability Framework*, 2000.

Association des hôpitaux de l'Ontario, Pathway to integration: Identifying Systematic Barriers, 1998.

Association des hôpitaux de l'Ontario, *The Hospital Report' 99: A Balanced Scorecard for Ontario Acute Care Hospitals*, 1998, 1999.

Comité mixte des politiques et de la planification de l'Ontario, groupe consultatif sur les questions financières, *Understanding the Financial Pressures of Ontario Hospitals: Short and Long Term Solutions*, 1998.

Ministère des Finances de l'Ontario et CCAF-FCVI, *Pour une réelle reddition de comptes*, Résumé des délibérations, Symposium à l'intention des chefs de files, Toronto, 1999.

Conseil ontarien des parents, *Rapport annuel, 1998.*

Organisation de coopération et de développement économiques, service de gestion publique, *Issues and Perspectives on Performance-Based Accountability in the Public Service*, 1997.

Organisation de coopération et de développement économiques, service de gestion publique, *L'affectation des responsabilités dans les partenariats entre niveaux d'administration*, Paris, 1999.

Organisation de coopération et de développement économiques, *La sous-traitance des services publics : Principes directeurs pour une meilleure pratique*, PUMA, note de synthèse n° 2, Paris, 1997.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Budgétisation moderne*, Paris, 1997.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Art de gouverner et gestion publique, OCDE*, Paris 1999.

Organisation de coopération et de développement économiques, *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris 1995.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Intégrer gestion des performances et gestion financière*, Paris, 1999.

Organisation de coopération et de développement économiques, *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, 1997.

Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole, *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*, Ottawa, 1999.

Peters, B. Guy, Savoie, Donald J., *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Centre canadien de gestion, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1998.

Province de la Colombie-Britannique, *Speech from the Throne*, mars 2000.

Province de l'Ontario, *Manuel de ressources à l'intention des conseils d'administration des Sociétés d'aide à l'enfance*, Toronto, 2000.

Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, *Immobilisations : mise en œuvre des nouvelles normes comptables du CCSP*, Institut Canadien des Comptables Agréés, Toronto, 1998.

Université Queen's, *Queen's at a Glance, 20 Indicators of Performance, Report on the Annual Budget, 1999-00, Financial Statements, April 30, 1999, Annual Financial Report, 1998-99, Undergraduate Learning Experiences at Queen's: Results-from the Exit Poll 1998, Fall 1999.*

Université Ryerson Polytechnical, *Accountability for New Board Members, Financial Statements March 31, 1999, Accountability Section of 2000/01 Budget process, Progress Indicators and Related Statistics, octobre 1999.*

Schacter, Mark, *Means... Ends...Indicators: Performance Measurement in the Public Sector*, Policy Brief No. 3, avril 1999, Institute on Governance.

Smith, David C., *"Will there be enough excellent profs?" Report on Prospective Demand and Supply Conditions for University Faculty in Ontario*, préparé pour le Conseil des universités de l'Ontario, 2000.

Smith, David C., "How will I know if there is quality?" *Report on Quality Indicators and Quality Enhancement in Universities: Issues and Experiences*, préparé pour le Conseil des universités de l'Ontario, 2000.

Stahl, Michael, *Beyond the Bean Count: Measuring Performance of Regulatory Compliance Programs*, The Public Manager, Washington, D.C., 1999.

Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités, *University Accountability: Strengthened Framework*, Toronto, 1993.

The Change Foundation, Arthur Andersen LLP, Banque Canadienne Impériale de Commerce, *Making Restructuring Work: Alternative Paths for Ontario Hospitals*, 2000.

The Change Foundation, Banque Canadienne Impériale de Commerce, *Financial Review of 149 Ontario Hospitals*, 2000.

Thompson Gow & Associates, Strategic Projections Inc., *The Impact of Population Aging on Healthcare Spending in Ontario*, préparé pour l'Association des hôpitaux de l'Ontario, 2000.

Secrétariat du Conseil du Trésor, gouvernement du Canada, *La reddition de comptes dans le secteur public : vers une modernisation*, Document de travail, Ottawa, 1998.

Secrétariat du Conseil du Trésor, gouvernement du Canada, *Étude sur l'obligation de rendre compte à l'égard des subventions, des contributions et des autres paiements de transfert dont l'exécution est confiée à une tierce partie*, Ottawa, 1993.

Université Trent, *Performance Indicators, 1998-99, 2000-01 Budget Summary, Financial Statements, April 30, 1999, Annual Budget Report, 1999-2000, Capital Development Strategy, 2000-04, Handbook for Members, 1999-2000.*

Tryens, Jeffrey, *Aligning Government Priorities with Societal Hopes and Expectations: Oregon's Strategic Planning Model*, Organisation de coopération et de développement économiques, 1997.

Université de Guelph, *The Pension Plans of University of Guelph, Making Change: The Final Report of the Strategic Planning Commission to the President, 20 juin 1995, President's Report, Financial Statements, April 30, 1999, Summary of Financial Results for the Fiscal Year May l, 1998 to April 30, 1999, Post-Graduate Survey: Summary of the Findings, 1995 Graduates, December '98, 2000/2001 Preliminary MTCU Operating Budget, University of Guelph Performance Indicators.*

Université d'Ottawa, *Mandat des comités, Bureau des gouverneurs, Mandat des comités, Manuel du sénat, Rapport financier de 1998-99, Budget de 1999-2000, mai 1999, Sondage auprès des étudiants 2000, Sondage de 1999 auprès des demandeurs, août 1999, Sondage de 1995 auprès des demandeurs, 4 mars 1999, Services informatiques et communications : plan stratégique, 1998-2002, janvier 1999, Projet de remplacement des ordinateurs de bureau, rapport final, 19 mai 1999, Planification de l'exploitation du World Wide Web - appel d'offres 99157, Salles de classe multimédias : Remplacement de la technologie : Sommaire, 1997-2000, Pages Web de la Recherche institutionnelle et de la planification comprenant MFCU Taux d'obtention de diplôme, d'emploi et de non-paiement des prêts du RAFÉO, Plans d'amélioration de la qualité et réalisations 1999-2000,*

Vers l'avenir, rapport sur le rendement de 2000, rapport sur le rendement 1999, Faits et chiffres, 1996, Sélection d'indicateurs de rendement à l'Université d'Ottawa, Gestion du risque et processus de contrôle, Mémoire sur le bureau de la véfirication interne, Plan de vérification triennal, juin 1998 à mai 2001,Plan d'action de la gestion de l'énergie, 9 janvier 2000, Contrats d'enseignement coopératif actuels, SITE - Proposition de conception et d'élaboration (juillet 1999), Répertoire des compétences, 10 décembre 1998, Guide de développement des compétences fondamentales, hiver 1999, Protocole d'entente (Journalisme) entre la Cité collégiale et l'Université d'Ottawa, Protocole d'entente (Intervention sociale) entre la Cité collégiale et l'Université d'Ottawa, mai 2000, Protocole d'entente (Gérontologie) entre la Cité collégiale et l'Université d'Ottawa, mai 2000, Protocole d'entente (Garde éducative) entre la Cité collégiale et l'Université d'Ottawa, mai 2000, Protocole d'entente (Administration des affaires) entre la Cité collégiale et l'Université d'Ottawa, mai 2000, Examen du rendement du fonds de dotation à capital permanent, 20 mai 1999, Politique 56 et Politique 111, Paramètres des campagnes de financement pour les prochaines générations, Curriculum de leadership en gestion pour les administrateurs; Sommaire, Développement organisationnel du personnel de soutien, 24 mai 2000, Trousse d'information du Conseil des gouverneurs.

Université de Toronto, *National Report, 1999, Mission/Vision, Financial Report, April 30, 1999, Supplementary Financial Report, April 30, 1999, Condensed Financial Report, April 30, 1999 Budget, April 30, 1999, Budget, April 30, 2000, Performance Indicators for Governance, 1998-1999 Annual Report, Administration and Human Resources, 1999 Annual Review, Development and University Relations 1998-1999 Year End Report, Research and International Relations Report and Plans, 1998/1999 et 1999/2000, Reviews of Academic Programs and Units 1995/6 to 1997/8: A Report to the Committee on Academic Policy and Programs (juillet 1999), Report of the Vice-Provost, Students: Student Financial Support 1998-999, 29 avril 1999, Report of the Vice-Provost, Students: Student Financial Support, 24 avril 2000, The Bulletin: Planning for 2000, A Provostial White Paper on University Objectives, 14 février 1994, réimprimé le 16 octobre 1998, The Bulletin: Raising Our Sights: The Next Cycle of White Paper Planning, Key Priorities for 2000-2004, 6 janvier 1999, Governing Council Information Manual.*

Université de Waterloo, *Implementation of the Recommendations of the Task Force on University Accountability, mars 1995, Why 1999 Admitted Applicants Chose Not to Attend the University of Waterloo: A Report to the Board of Governors, February 2, 2000, Progress Report - Building on Accomplishments, Senate, 18 octobre 1999, Quality Improvement Report, Memorandum on the Motion: That the Board of Governors Approve the 1999-2000 Operating Budget, 20 avril 1999, University of Waterloo, Senate Finance Committee: General Information on UW Finances, 21 janvier 1999, University of Waterloo, Report on 1999 Full-time Undergraduate Admissions, Report on the Status of Graduate Studies at the University of Waterloo: one page summary, Board of Governors Handbook 1999, Financial Statements, April 30, 1999, Office of Research: Sponsored Research Funds, Statistical Data for Grants, Contracts and Special Research, juin 1999.*

Université de Windsor, *The Best of Both Worlds: The University of Windsor: Blueprint to 2004, President's Action Plan 1999-2000, Draft, Board of Governors By-laws, Operating Budget 2000-2001, Financial Statements (30 avril 1999), Administrative Vision Statement, Strategic Directions for Information Technology at the University of Windsor (novembre 1999), Program Development Committee: Five Year Plans (avril 1999).*

Williams, John, *Boucler la boucle du contrôle : un regard neuf sur l'étude des crédits*, Actes de la dix-huitième conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics, 1997.